

**Der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Entschärfung
der Flüchtlings- und Migrationsproblematik: Die Fallstudie Guatemala**

**Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
der**

Philosophischen Fakultät
der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität
zu Bonn

vorgelegt
von
Thomas Burgdorff

aus
Dortmund

Bonn 2002

Gedruckt mit Genehmigung der Philosophischen
Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-
Universität Bonn

1. Berichterstatter: Professor Dr. Uwe Holtz
2. Berichterstatter: Professor Dr. Detlev Karsten

Tag der mündlichen Prüfung: 4. Dezember 2001

„Migración no es un delito, pero lo que causa migración es un delito.”¹

(Schriftzug an der Tür einer Hütte in einem Dorf Guatemalas)

„Es gibt kein größeres Leid auf Erden als den Verlust der Heimat.“²

(Euripides, 431 v. Chr.)

¹ „Migration ist kein Verbrechen, aber die Ursachen von Migration sind ein Verbrechen.“

² S. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) [Hg.]: Flüchtlinge Nr.3/September - Oktober 2000 (Titelseite).

Inhaltsverzeichnis:

Abbildungen, Tabellen und Karten.....	6
Vorwort.....	8
Einleitung.....	10
1 Migration und Entwicklungspolitik: Begriffe, Theorien und Dimensionen	18
1.1 Definition der Schlüsselbegriffe.....	18
1.2 Theorien der Migration.....	25
1.2.1 Push- und Pullfaktoren.....	25
1.2.2 Theorien zur Initiierung von Migrationsbewegungen	28
1.2.3 Theorieansätze zur Perpetuierung von Migration.....	32
1.2.4 Zusammenfassung der Migrationstheorien.....	33
1.3 Dimensionen und Tendenzen der Flüchtlings- und Migrationsproblematik.....	35
2 Der Einfluss der Entwicklungspolitik auf die Migrationsproblematik	38
2.1 Ansätze bei Fluchtbewegungen.....	38
2.1.1 Fluchtursachen	39
2.1.2 Fluchtfolgen und (Re-)Integration	41
2.2 Ansätze bei Migrationsbewegungen.....	44
3 Die Fallstudie Guatemala: Die Fluchtfolgen im Aufnahmeland Mexiko und die Reintegration in Guatemala.....	49
3.1 Die Flüchtlings- und Migrationsproblematik in Guatemala.....	49
3.1.1 Die historischen Wurzeln von Flucht und Migration in Guatemala	49
3.1.2 Die Eskalation der Flüchtlings- und Migrationsproblematik während des Bürgerkrieges in Guatemala	55
3.2 Die Entschärfung der Fluchtfolgen und die Integration im Aufnahmeland Mexiko.....	60
3.2.1 Die guatemalteken Flüchtlinge in den 80er Jahren in Mexiko.....	60
3.2.2 Der deutsche Beitrag zur Ansiedlung und Integration der guatemalteken Flüchtlinge im Aufnahmeland Mexiko.....	62
3.2.3 Die Integration der Flüchtlinge im Südosten Mexikos: der Beitrag im europäischen Rahmen	68
3.3 Die Reintegration vertriebener Bevölkerungsgruppen in Guatemala.....	88
3.3.1 Die Rückkehr der guatemalteken Flüchtlinge aus Mexiko	88
3.3.2 Das Friedensabkommen zur Wiederansiedlung der entwurzelten Bevölkerung	92

3.3.3	Die Problematik der Binnenvertriebenen.....	93
3.3.4	Demobilisierte Gruppen.....	95
3.3.5	Das Projekt „Wiederansiedlung von guatemaltekischen Flüchtlingsfamilien“ im Norden Guatemalas	97
3.4	Die Integration in Mexiko und die Reintegration in Guatemala im Vergleich.....	118
3.5	Die Rolle der kirchlichen Hilfswerke im Kontext der Flüchtlingsproblematik in Guatemala.....	120
4	Die Entschärfung der Ursachen von Flucht und Migration in Guatemala.....	124
4.1	Die politischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen in Guatemala.....	124
4.1.1	Das politische Panorama und die Menschenrechtslage	124
4.1.2	Armut und soziale Ungleichheit	129
4.1.3	Die Situation im Bildungssektor in Guatemala	133
4.1.4	Die ethnisch-kulturelle Problematik	137
4.1.5	Das Justizsystem und die öffentliche Sicherheit.....	138
4.2	Der deutsche Beitrag zur Entschärfung der sozialen und ökonomischen Ursachen.....	141
4.2.1	Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Guatemala.....	141
4.2.2	Der „Nationale Fonds für den Frieden“ (FONAPAZ).....	143
4.2.3	Das Basisinfrastrukturprogramm FONAPAZ.....	145
4.2.4	Der Sozialfonds FIS	155
4.2.5	Das Sozialinvestitionsfonds-Programm (FIS)	157
4.2.6	Das „Nationale Selbstverwaltungsprogramm für die Entwicklung der Bildung“ PRONADE.....	168
4.2.7	Das Programm „Ländliche Primarschulbildung – PRONADE“	170
4.3	Der deutsche Beitrag zur Entschärfung der politischen Ursachen.....	179
4.3.1	Projekte zur Förderung der Demokratie, der Menschenrechte und des Friedensprozesses	179
4.3.2	Der Politikdialog im bilateralen und multilateralen Rahmen	188
	Fazit und Ausblick.....	193
	Kartenteil.....	204
	Abkürzungsverzeichnis.....	209
	Liste der geführten Interviews.....	214
	Bibliographie.....	218

Abbildungen:

Abbildung 1:	Haus der mexikanischen Flüchtlingskommission COMAR, Siedlung Kuchumatan, Quintana Roo	61
Abbildung 2:	Kreuzung, Siedlung Maya Balam, Quintana Roo	72
Abbildung 3:	Gesundheitszentrum, Chiapas	74
Abbildung 4:	Schule, Siedlung Los Laureles, Campeche	75
Abbildung 5:	Bus, Siedlung Maya Balam, Quintana Roo	83
Abbildung 6:	Gebäude des Genossenschaftsvorstands, Siedlung Unión Maya Itzá, Petén	102
Abbildung 7:	Weg zur Siedlung La Esmeralda, Petén	106
Abbildung 8:	Hütten im Dorf Los Limones, Petén	106
Abbildung 9:	Häuser in der Demobilisierten-Siedlung Nuevo Horizonte, Petén	107
Abbildung 10:	Genossenschaftseigener Laden, Siedlung Unión Maya Itzá, Petén	113
Abbildung 11:	Baufläche für INPASA, Machaquilá, Petén	114
Abbildung 12:	Projektschild FONAPAZ/KfW, Dorf El Tunal, Baja Verapaz	147
Abbildung 13:	Schule, Projekt FONAPAZ/KfW, Dorf El Tunal	148
Abbildung 14:	Projektschild FIS/KfW, Gehöft Piedras Negras, Huehuetenango	159
Abbildung 15:	Schule, Projekt FIS/KfW, Gehöft Las Peñas, Huehuetenango	159
Abbildung 16:	Klassenraum, Projekt FIS/KfW, Dorf Hoja Blanca, Huehuetenango	160
Abbildung 17:	Latrinen, Projekt FIS/KfW, Gehöft Piedras Negras, Huehuetenango	161
Abbildung 18:	„Schilderwald" von FIS-Projekten an einer Straße in Huehuetenango	165

Tabellen:

Tabelle 1:	Guatemaltekkische Repatriierte und Rückkehrer 1984-1999	89
------------	---	----

Karten:

Karte 1:	Übersichtskarte von Guatemala	204
Karte 2:	Flüchtlingssiedlungen in Campeche und Quintana Roo, Mexiko	205
Karte 3:	Flüchtlingssiedlungen in Chiapas, Mexiko	206
Karte 4:	Siedlungen der zurückgekehrten Flüchtlinge in Guatemala	207
	(Erklärungen zu Karte 4)	208

Vorwort

Schon im Rahmen meiner Magisterarbeit war die Flüchtlingsproblematik ein zentraler Aspekt bei der Untersuchung der Darstellung der Dritten Welt im deutschen Fernsehen am Beispiel des Machtwechsels im früheren Zaïre, der heutigen Demokratischen Republik Kongo. Dies weckte in mir das Interesse, sich intensiver mit der Frage zu beschäftigen, welchen Beitrag die Entwicklungspolitik zur Entschärfung dieser Problematik leisten könnte.

Die Entstehung dieser Arbeit wäre ohne die Unterstützung einer Vielzahl von Personen und Institutionen nicht möglich gewesen, denen an dieser Stelle gedankt werden soll. An vorderster Stelle ist die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) zu nennen, die mir durch die Gewährung eines Graduiertenstipendiums die Möglichkeit bot, alle mit der Erstellung der vorliegenden Dissertation verbundenen Aufwendungen finanzieren zu können. Der Dank bezieht sich an dieser Stelle jedoch nicht nur auf die finanzielle Förderung, sondern ausdrücklich auch auf die darüber hinausgehende ideelle Förderung, von der ich noch heute in verschiedener Weise profitiere. Ebenso möchte ich meinem Betreuer Professor Dr. Uwe Holtz vom Seminar für Politische Wissenschaft der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn danken, der mir die Anregung für die konkrete Fallstudie Guatemala gab, den Fortgang der Arbeit begleitete und mir mit Rat und Tat auch in den schwierigen Phasen der Arbeit zur Seite stand.

Mein Dank gebührt zudem einer Reihe von Personen, die mir als Gesprächspartner zur Verfügung standen bzw. mir Einblicke in Dokumente und Unterlagen gewährten und/oder mich auf meinen Feldforschungen in Guatemala und Mexiko begleiteten. Namentlich möchte ich insbesondere folgende Personen hervorheben: Karin E. Jahr de Guerrero, Regierungsdirektorin des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Referat "Zentralamerika und Karibik", Manfred Hochwald, Sprecher der Ländergruppe Zentralamerika und Karibik der Deutschen Welthungerhilfe, Dr. Jörg Hartmann, Projektmanager der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für die Sozialfonds in Lateinamerika, Helge Jahn, Direktor der KfW in Guatemala, Detlef Kehrmann, Koordinator des Basisinfrastrukturprogramms KfW-FONAPAZ in Guatemala, die Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Guatemala, Olivier Lévy, regionaler Koordinator des Programms der Europäischen Union für den Wiederaufbau und die Unterstützung der entwurzelten Bevölkerung in Mexiko und Zentralamerika, Marlene Pozos, Leiterin des regionalen Büros des UN-Flüchtlingshilfswerks UNHCR in Campeche (Mexiko), Emmanuel Gignac, Koordinator des Integrationsprogramms des UNCHR in Chiapas (Mexiko), Mario Marroquin Rivera, Spezialist für soziale Entwicklung und Zivilgesellschaft bei der Weltbank, Jorge

Aquino, Leiter des Geschäftsbereichs Evaluation, Projektbegleitung und Nachbetreuung des guatemaltekischen Sozialfonds FIS, Ciro Rivas, Leiter des regionalen Büros der Genossenschaftsföderation FEDECOAG in Machaquila (Petén) sowie das gesamte Projektteam, Claudia Véronica Agreda Ajqui, wissenschaftliche Mitarbeiterin des erzbischöflichen Menschenrechtsbüros in Guatemala, Miguel von Hoegen, Direktor des „Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales“ der Universidad Rafael Landívar in Guatemala, Eduardo Aguirre vom guatemaltekischen Forschungs- und Beratungszentrum ASIES, alle Gesprächspartner in den Flüchtlingssiedlungen und meine Gastfamilie in Guatemala, die mir auch das alltägliche Leben in dieser Region näher brachte.

Nicht zuletzt gebührt mein Dank Birgit Ramscheid, Stipendiatin der Graduiertenförderung der Konrad-Adenauer-Stiftung, meinem langjährigen Studienkollegen Lars Ziegenhain und meinem Zwillingsbruder Tobias für das Korrekturlesen des Manuskripts sowie meinem Vater Helmut für die allgemeine Unterstützung während des Anfertigens der Doktorarbeit.

Die Arbeit ist all denen gewidmet, die unter der Gewalt der Vergangenheit in Guatemala zu leiden hatten, insbesondere den Flüchtlingen, die ihre Heimat verlassen mussten. Möge sie einen bescheidenen Beitrag dazu leisten, dass sich eine solche Tragödie nicht wiederholt und zudem neue Einsichten für ein friedliches Zusammenleben vermitteln.

Einleitung

Heinrich Böll nannte das 20. Jahrhundert schon zur Mitte desselben das „Jahrhundert der Flüchtlinge“. Auch am Anfang des 21. Jahrhunderts fällt es schwer, diese Aussage zu widerlegen. Seit etwa der zweiten Hälfte der 70er Jahre sind die ansteigenden Flüchtlings- und Migrationsbewegungen Ausdruck fehlender bzw. ungünstiger Lebensperspektiven in weiten Teilen der Welt. Parallel dazu trägt eine sich verschärfende Kluft zwischen reichen und armen Ländern³ dazu bei, dass die Anziehungskraft der wohlhabenderen Länder auch in nächster Zeit eher zunehmen als nachlassen wird. Die Zahl der Länder in allen Regionen der Erde, die von dieser Problematik direkt oder indirekt betroffen sind, ist in den letzten zwei Jahrzehnten stetig angewachsen.

Die demographische „Explosion“ und die dadurch ausgelösten Migrationsbewegungen werden nach Ansicht des amerikanischen Historikers und Zukunftsforschers Paul Kennedy *das* Problem der Weltpolitik des 21. Jahrhunderts sein. Die Ursachen sieht er in den Disparitäten des globalen Ressourcenverbrauchs und prophezeit dem gegenwärtig im Wohlstand lebenden Teil der Menschheit bei fortgesetzter Untätigkeit eine düstere Zukunft.⁴

Auf dem Buch- und Zeitschriftenmarkt mangelt es nicht an angsterzeugenden Berichten mit apokalyptisch anmutenden Warnungen bezüglich kommender „Völkerwanderungen“. Internationale Migration wird in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion als „Herausforderung einer neuen Ära“⁵ gesehen und ist bereits in den erweiterten Sicherheitskatalog aufgenommen worden. Die Problematik stellt für westliche Gesellschaften nach der Beendigung des Ost-West-Konflikts eine größere Verunsicherung dar als irgendwelche militärischen Bedrohungspotenziale.⁶

Noch vor wenigen Jahren sah man die Weltflüchtlingsproblematik vorrangig als eine humanitäre Herausforderung und versuchte diese mit entsprechenden Maßnahmen zu reduzieren.⁷ Die in letzter Zeit verabschiedeten UN-Resolutionen belegen aber die erhöhte Bereitschaft eines Teils der internationalen Gemeinschaft, Fluchtbewegungen und humanitäre Krisen als

³ Vgl. United Nations Development Programme (UNDP): Human Development Report 1999. Globalisation with a Human Face, New York/Oxford 1999.

⁴ Vgl. Kennedy, Paul: In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert, Frankfurt a. M. 1993, S. 67.

⁵ Vgl. Meissner, Doris M./Hormats, Robert D./Walter, Antonio G./Ogata, Shijuro: Internationale Migration: Herausforderungen einer neuen Ära (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik), Bonn 1993.

⁶ Siehe Nuscheler, Franz: Internationale Migration. Ein Hauptproblem für Global Governance (INEF Report 9/1994), Duisburg 1994, S. 3.

⁷ Vgl. dazu Kerll, Horst-Wolfram: Flüchtlingsverwaltung oder Flüchtlingspolitik? Zur Notwendigkeit einer umfassenden Herangehensweise, in: Vereinte Nationen 37 (5/1989), S. 158f.

Bedrohungen für den regionalen oder den internationalen Frieden anzusehen.⁸ Vor dem Hintergrund steigender Flüchtlingszahlen und zunehmender Migrationspotenziale in den Armutsregionen der Welt ist die Problematik spätestens seit Beginn der 90er Jahre ein zentrales Thema der internationalen Politik geworden.

Diese Arbeit möchte einen wissenschaftlichen Beitrag zur Klärung der Frage leisten, inwiefern es möglich ist, durch die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) das Ausmaß der Flüchtlings- und Migrationsproblematik zu vermindern. Bisher liegen kaum Fallstudien zur Wirkung von EZ-Projekten auf die genannte Problematik vor, sondern nur allgemeine Studien, welche die bisherigen Erfahrungen der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich darstellen. So kommt z.B. eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ)⁹ zu dem Schluss, dass insbesondere im politisierten Kontext von Flucht und Flüchtlingshilfe wegen des oft punktuellen Ansatzes der EZ keine strukturellen Veränderungen der Gesellschaften erreicht werden können und damit ihrer Wirksamkeit von vorneherein Grenzen gesetzt sind.¹⁰

Für Guatemala als Untersuchungsbeispiel spricht nicht nur die Tatsache, dass das bevölkerungsreichste Land Zentralamerikas durch Flucht und Migration nicht erst seit der Eroberung durch die „Alte Welt“ wesentlich geprägt wird. Ein besonders markantes Beispiel der jüngsten Vergangenheit ist die Eskalation eines jahrzehntelangen Bürgerkrieges in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts mit massenhaften Vertreibungen und Fluchtbewegungen. Die Ursachen und die Folgen dieser Massenvertreibungen stehen im Mittelpunkt dieser Arbeit. Im Kontext von humanitärer Hilfe und entwicklungspolitischer Zusammenarbeit spielten deutsche Akteure in allen Phasen dieses Konflikts eine aktive Rolle, sowohl schon während des Bürgerkrieges im Kontext der Folgenbewältigung der Flüchtlingskrise in der Region sowie bei der Wiedereingliederung der Flüchtlinge und gegenwärtig auch mit mittel- und langfristigen Entwicklungsprogrammen.

Es gibt also relevante Projekte und Programme in diesem Kontext, die entweder schon abgeschlossen oder zumindest schon weit genug fortgeschritten sind, um eine tiefergehende Untersuchung lohnenswert erscheinen zu lassen.

⁸ Siehe Rheims, Birgit: Migration und Flucht, in: Hauchler, Ingomar/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hg.): Globale Trends 1998. Fakten, Analysen, Prognosen, Frankfurt a. M. 1997, S. 114.

⁹ Seit einem Organisationserlass des Bundeskanzlers wird das BMZ ab 1993 „Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ genannt. Vgl. BMZ (Hg.): Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1994, Bonn 1993, S. 19.

¹⁰ Vgl. Steinacker, Karl: Flüchtlingskrisen – Möglichkeiten und Grenzen von Entwicklungszusammenarbeit (Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 103), Köln 1992, S. 22.

In methodischer Hinsicht stellt die Dissertation eine Analyse relevanter Primärquellen, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bzw. anderer staatlicher und nichtstaatlicher Träger der (deutschen) Entwicklungszusammenarbeit, sowie der einschlägigen Sekundärliteratur und eigenständiger Forschungen dar.

Das „Herzstück“ der Arbeit basiert hauptsächlich auf mehreren Projektbesuchen und den in diesem Rahmen in Guatemala und Mexiko von Januar bis Mai 2000 durchgeführten eigenen Untersuchungen sowie insbesondere auf Gesprächen mit den Zielgruppen selbst, um aus erster Hand zu erfahren, welchen Nutzen diese den in dieser Studie behandelten Projekten einräumen. An dieser Stelle ist vor allem ein zweimonatiges Praktikum in einem Wiederansiedlungsprojekt von Flüchtlingen einer Partnerorganisation der Deutschen Welthungerhilfe zu erwähnen, das dem Autor die Gelegenheit bot, an einem Beispiel die Reintegration detailliert zu untersuchen. Ebenso gab es verschiedene Gespräche mit Vertretern von Gruppen, Organisationen und Institutionen deutscher, guatemalteckischer und internationaler Herkunft, die mit den für diese Untersuchung wichtigen Personengruppen wie den Flüchtlingen, Rückkehrern und Binnenvertriebenen zusammenarbeiten.

Der fremdkulturelle Kontext der indianischen Bevölkerung (Mayas) stellte an die Forschungen, die Beobachtungen und die mündlichen Interviews besondere Anforderungen. Deshalb erwies es sich als sinnvoll, auf standardisierte Interviews zu verzichten und stattdessen offene, qualitative Befragungen zu bevorzugen. Bei der Erhebung und Auswertung der Daten war daher auch eine erhöhte Vorsicht notwendig.

Vier erkenntnisleitende Fragestellungen stehen im Mittelpunkt der Arbeit:

- 1) Wo liegen die (historischen) Ursachen für Flucht und Migration in Guatemala und insbesondere für die massiven Vertreibungen Anfang der 80er Jahre in Guatemala?
- 2) Welche Rahmenbedingungen herrschen in Guatemala, die auf die Flüchtlings- und Migrationsproblematik einwirken?
- 3) Welchen Beitrag zur Entschärfung kann insbesondere die deutsche Entwicklungszusammenarbeit und die guatemalteckische Gesellschaft leisten?
- 4) Welche entwicklungspolitischen Konzepte und Strategien sind geeignet, die Ursachen und Folgen von Flucht und Migration zu entschärfen? Lassen sich entwicklungspolitische Paradigmen, wie das von der nachhaltigen, menschenwürdigen Entwicklung, auf Guatemala anwenden, oder gilt es, jeweils angepasste Konzepte zu entwickeln?

Eine der zentralen Arbeitshypothesen besteht in der Annahme, dass die erzwungenen Migrationsbewegungen der jüngsten Vergangenheit multikausal bedingt sind. Dabei spielten vor allem politische Faktoren eine zentrale Rolle: das Fehlen bzw. die Unterdrückung von politi-

schen Alternativen innerhalb des politischen Systems Guatemalas in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts führte schließlich dazu, dass die zunehmende Unzufriedenheit in weiten Teilen der Gesellschaft so groß wurde, dass sich Gruppierungen bzw. Bewegungen entwickelten, die sich gewaltsam gegen die herrschende Staatsklasse wandten. Darauf reagierten die staatlichen Akteure mit erhöhter Repression und Gewalt, die sich in zunehmenden Menschenrechtsverletzungen äußerten. So ging den großangelegten Aufstandsbekämpfungsmaßnahmen der guatemaltekischen Militärmachthaber, die sich vor allem gegen die indigene Landbevölkerung richteten, unmittelbar eine Phase sich intensivierender Repression gegen jeden Versuch einer politischen Opposition voraus.

Auch wirtschaftlichen Faktoren kommt in diesem Kontext eine hohe Bedeutung zu. Der Beginn der Kolonialzeit bedeutete nicht den Anfang von Flucht und Migration auf dem Gebiet, das heute Guatemala genannt wird¹¹, jedoch eine gravierende Zäsur für die dortige Bevölkerung und eine Änderung der Migrationsmuster, da die damalige Kolonialwirtschaft auf der systematischen Ausbeutung billiger einheimischer Arbeitskraft basierte. Die Entscheidung dafür war letzten Endes eine politische, die allerdings auf ökonomischen Erwägungen fußte. Für Guatemala bedeuteten die Integration in die Weltwirtschaft und die damit verbundenen Veränderungen für den Arbeitsmarkt und die Produktionsstrukturen den Anfang der modernen Migration.

Die extreme Konzentration von Land und Einkommen in wenigen Händen hat ihre historischen Ursachen darin, dass die spanische Krone das eroberte Land als ihr Eigentum betrachtete, die *indios* der Tributpflicht unterwarf und besondere Verdienste mit der Verleihung von Land belohnte. Die damit verbundenen Enteignungen und Vertreibungen haben ebenso wie die Einbindung Guatemalas in den Weltmarkt die Migrationsmuster in Guatemala beeinflusst und prägen diese bis zum heutigen Tage. Dies manifestiert sich gegenwärtig in einer selbst für lateinamerikanische Verhältnisse extremen sozialen Polarisierung bzw. sozialen Ungleichheit innerhalb der Gesellschaft Guatemalas, d.h. in einem extrem ungleichen Zugang zu zentralen Ressourcen wie Bildung, Gesundheit, Land, Einkommen sowie politischem und wirtschaftlichem Einfluss, was sich am deutlichsten in einer weitverbreiteten Armut bei gleichzeitigem Wohlstand einer Minderheit niederschlägt.

Neben politischen und wirtschaftlichen Ursachen von Flucht und Migration kommt aber auch ethnischen Ursachen in Guatemala eine wichtige Rolle zu. Es lässt sich zumindest von einem ethnisch geprägten Konflikt sprechen, da überwiegend die indigene Landbevölkerung von den

¹¹ Vgl. Allebrand, Rainer (Hg.): Die Erben der Maya: Indianischer Aufbruch in Guatemala, Unkel/Rhein, Bad Honnef 1997, S. 51ff.

kriegerischen Auseinandersetzungen Anfang der 80er Jahre betroffen war. Die oft genannte Dichotomie zwischen *ladinos* und *indígenas* ist jedoch oft alles andere als eindeutig, da eine klare Abgrenzung nicht existiert. Es gibt zwar Unterscheidungskriterien, aber letztendlich ist die Frage nach der Identität entscheidend, d.h. zu welcher Gruppe sich der Einzelne zugehörig fühlt.

Ethnisch-kulturelle Aspekte sollten aber keinesfalls isoliert, sondern nur im engen Zusammenhang mit den erwähnten sozialen, politischen bzw. ökonomischen Erklärungsfaktoren gesehen werden. Es weist einiges darauf hin, dass es eine Korrelation zwischen Armut und Ethnizität nicht nur in Guatemala, sondern in ganz Lateinamerika gibt, d.h. dass die indigene Bevölkerung bezüglich ihres Anteils an der Gesamtbevölkerung oft überproportional in der Gruppe der Armen vertreten ist.¹² In Guatemala ging in der Vergangenheit ethnische Diskriminierung der Bevölkerungsmehrheit oft mit politischer Repression und Verfolgung bzw. mit sozialer Vernachlässigung und wirtschaftlicher Ausbeutung einher. Damit waren oft gewaltsame Auseinandersetzungen verbunden, die dann Flucht- und Migrationsbewegungen zur Folge hatten. Trotz gradueller Verbesserungen hat sich daran bis zum heutigen Tag nur wenig geändert.

Zentrale Arbeitshypothese ist, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in der Lage ist, im Einklang mit anderen internationalen Akteuren mit ihrer gegenwärtigen Projekt- bzw. Programmstruktur einen Beitrag zur Entschärfung der Flüchtlings- und Migrationsproblematik in Guatemala zu leisten. Der Beitrag der internationalen Zusammenarbeit hängt aber in hohem Maße von den nationalen Rahmenbedingungen ab.

Aus den vorangegangenen Ausführungen lässt sich der Schluss ziehen, dass eine Erfolg versprechende Strategie zur Entschärfung der Flüchtlings- und Migrationsproblematik in Guatemala an den genannten Ursachen ansetzen muss und deshalb erstens die Demokratisierung des Landes (einschließlich des Respekts vor den Menschenrechten) fördern, zweitens eine gezielte Armutsbekämpfung unterstützen und drittens eine dezidierte Förderung der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der indigenen Bevölkerung betreiben sollte. Dies darf sich aber nicht in punktuellen Verbesserungs- bzw. Fördermaßnahmen erschöpfen, sondern es muss viertens versucht werden, die der sozialen Ungleichheit, der Armut, der Diskriminierung und damit die den vergangenen und potenziell auch zukünftigen gewaltsamen Auseinandersetzungen zu Grunde liegenden Strukturen zu verändern. Sollte sich in Guatemala darüber jedoch kein gesellschaftlicher Konsens erzielen lassen, könnten auch

¹² Vgl. in diesem Zusammenhang die detaillierte Studie von Psacharopoulos, Georges / Patrinos, H.A. (Hg.): *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis* (World Bank), Washington D.C. 1994.

die Möglichkeiten der deutschen bzw. der internationalen Entwicklungszusammenarbeit nur sehr begrenzt bleiben und in jedem Fall gegen den Widerstand der Entscheidungsträger bzw. der Bevölkerung nichts Entscheidendes bewirken.

Die Flüchtlings- und Migrationsproblematik kann nur dann entschärft werden, wenn auch die Reintegration der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen gelingt. Diese wiederum ist nur dann zu erreichen, wenn gleichzeitig auch die übrige, insbesondere ländliche Bevölkerung Guatemalas, die ebenfalls in hohem Maße von den kriegesischen Konflikten betroffen war, im Rahmen einer forcierten ländlichen Entwicklung gefördert wird. Sollte dies scheitern, sind neue Konflikte vorprogrammiert, welche die Stabilität der noch jungen Demokratie Guatemalas gefährden könnten.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in vier Teile. In Kapitel 1 werden die zentralen Schlüsselbegriffe der Arbeit im Kontext der Flüchtlings- und Migrationsproblematik definiert (Kapitel 1.1). Anschließend soll auf theoretischer Grundlage verdeutlicht werden, welche Faktoren für das Entstehen und die Ausdehnung von Migration eine Rolle spielen (Kapitel 1.2). Die Darstellung der Dimensionen und zukünftigen Tendenzen der weltweiten Flüchtlings- und Migrationsproblematik hilft, die Fallstudie Guatemala in den weltweiten Kontext einzuordnen (Kapitel 1.3).

Das sich anschließende Kapitel 2 beleuchtet den gegenwärtigen wissenschaftlichen Forschungs- und politischen Diskussionsstand hinsichtlich der Einwirkungsmöglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit auf die Flüchtlings- und Migrationsproblematik. Dabei wird zuerst auf Ansätze bei Fluchtbewegungen (Kapitel 2.1), einerseits im Bereich der Fluchtursachen und andererseits im Bereich der Fluchtfolgenentschärfung sowie der Integration im Aufnahmeland und der Reintegration im Heimatland der Flüchtlinge eingegangen. Es folgt die Diskussion der Frage, was die Entwicklungspolitik zur Reduzierung des zunehmenden Migrationsdrucks beitragen kann (Kapitel 2.2).

Kapitel 3 und 4 beschäftigen sich mit der Fallstudie Guatemala im Kontext der Flüchtlings- und Migrationsproblematik. Zuerst wird in Kapitel 3 der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Entschärfung der Fluchtfolgen bzw. zur Förderung der Integration im Aufnahmeland der Flüchtlinge einerseits und zur Reintegration in Guatemala andererseits behandelt. Zum tiefergehenden Verständnis des Flucht- und Migrationsphänomens wendet sich der Blick dabei zuerst in die Vergangenheit, d.h. auf die historischen Wurzeln von Flucht und Migration in Guatemala. Anschließend rückt die Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre alles überlagernde Flüchtlingsproblematik in den Mittelpunkt des Interesses (Kapitel 3.1).

Danach steht der Beitrag der deutschen EZ im bilateralen Rahmen, der anhand eines von der deutschen Bundesregierung von 1985 bis 1997 finanziell unterstützten Treuhandvorhabens des UN-Flüchtlingshilfswerks (UNHCR) zur Ansiedlung und Integration der Flüchtlinge im Südosten Mexikos untersucht wird, im Mittelpunkt. Zudem soll auch der gegenwärtige Integrationsstand dort im Kontext des supranationalen EU-Beitrags zur Förderung der endgültigen Integration der guatemaltekischen Flüchtlinge beleuchtet werden. (Kapitel 3.2).

An die Untersuchung der Integration der Flüchtlinge in Mexiko schließt sich die Analyse der Reintegration vertriebener Bevölkerungsgruppen in Guatemala an. In einem ersten Schritt wird die Rückkehr der guatemaltekischen Flüchtlinge aus Mexiko dargestellt. Diese war schon größtenteils abgeschlossen, bevor der offizielle Friedensvertrag einschließlich des Abkommens zur Wiederansiedlung entwurzelter Bevölkerungsgruppen Ende 1996 in Kraft trat. Nach einer kurzen Skizzierung dieses für die behandelte Problematik zentralen Abkommens wird auf die gegenwärtige Lage der größten Teilgruppe der entwurzelten Bevölkerung, die sogenannten Binnenvertriebenen, und ebenso auf die demobilisierte Guerilla eingegangen. Dies ist notwendig, da alle drei Gruppen im Rahmen eines von der Deutschen Welthungerhilfe und der EU geförderten Projekts „Wiederansiedlung von guatemaltekischen Flüchtlingsfamilien“, an dem der Reintegrationsprozess in Guatemala exemplarisch untersucht werden soll, eine Rolle spielen (Kapitel 3.3).

Ein Vergleich des gegenwärtigen Stands der Integration in Mexiko mit dem Stand der Reintegration in Guatemala soll die Unterschiede und Parallelen der jeweiligen Wiedereingliederungsprozesse aufzeigen (Kapitel 3.4). Die Beleuchtung der zentralen Rolle der beiden großen kirchlichen Hilfswerke Deutschlands bei der Unterstützung und Wiedereingliederung der entwurzelten Bevölkerung in Guatemala schließt den dritten Teil der Arbeit ab (Kapitel 3.5).

Kapitel 4 behandelt das dritte Feld, auf dem die deutsche Entwicklungszusammenarbeit einen Beitrag liefern kann: die Entschärfung der Ursachen von Flucht und Migration. Eine Kurzanalyse verdeutlicht die gegenwärtigen sozioökonomischen und politischen Rahmenbedingungen nach dem Ende des Bürgerkrieges in Guatemala. Dies dient dazu, das Umfeld der im Anschluss untersuchten Projekte und Programme mit deutscher Beteiligung zu erhellen (Kapitel 4.1).

Ein Überblick über den Umfang der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Guatemala soll eine Einordnung der analysierten Programme in die Strukturen und finanziellen Größenordnungen des gesamten internationalen Engagements erleichtern. Für die Untersuchung des deutschen Beitrags zur Entschärfung der sozioökonomischen Ursachen von Flucht und Migration in Guatemala wurden drei Programme ausgewählt, die einen Teil umfassenderer Bemü-

hungen sowohl von anderen Ländern und Entwicklungsinstitutionen als auch der guatemalte-kischen Seite zur Verbesserung der sozialen Lage der ländlichen Bevölkerung vor allem in den ehemaligen Bürgerkriegsgebieten bilden. Diese Programme bestehen einerseits in der Unterstützung eines zu Beginn der 90er Jahre eingerichteten Fonds zur Unterstützung des Friedensprozesses sowie in der Förderung eines ebenfalls in dieser Zeit geschaffenen Sozial-fonds, die beide u.a. die soziale und wirtschaftliche Infrastruktur zu verbessern suchen. Au-ßerdem wird ein Primarschulprogramm des guatemalte-kischen Erziehungsministeriums, mit dem die Grundbildung in den ländlichen Regionen verbessert werden soll, untersucht. (Kapi-tel 4.2).

Der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Entschärfung der Flüchtlings- und Migrationsproblematik auf der politischen Ursachenebene wird insbesondere anhand ei-nes Projekts sowie einer Kommission zur Aufarbeitung und Aufklärung der Vergangenheit in Guatemala beleuchtet. Sowohl das Projekt REMHI der katholischen Kirche als auch die inter-nationale Wahrheitskommission CEH wurden von deutscher Seite aus unterstützt und beiden kommt eine hohe Bedeutung hinsichtlich der Bemühungen zur Förderung des Friedensprozes-ses, der Menschenrechte und der Demokratie in Guatemala zu. Im Anschluss daran wird ana-lysiert, inwiefern der politische Dialog zwischen der deutschen und der guatemalte-kischen Seite im bilateralen und multilateralen Kontext ein sinnvolles Instrument zur Verbesserung der Rahmenbedingungen darstellt. (Kapitel 4.3).

Im Fazit und Ausblick werden die verschiedenen Teilergebnisse der Arbeit zusammengefasst und insbesondere der Frage nachgegangen, welche Strategie für Guatemala Erfolg verspre-chend sein könnte und welche Lehren aus dem „Fall Guatemala“ für vergleichbare Situatio-nen in anderen Ländern gezogen werden könnten.

1 Migration und Entwicklungspolitik: Begriffe, Theorien und Dimensionen

1.1 Definition der Schlüsselbegriffe

Entwicklungspolitik¹³ im engeren Sinne, die man auch als „klassische“ Entwicklungspolitik bezeichnen könnte, ist die vor allem von den Industrieländern auf der Ebene politischer Handlungen betriebene öffentliche Entwicklungshilfe zugunsten der Entwicklungsländer. „Entwicklungshilfe“ wird in letzter Zeit oft ersetzt durch den Begriff der „Entwicklungszusammenarbeit“, der umfassender und neutraler ist und den Gedanken der Partnerschaft betont. Die wichtigsten Instrumente in diesem Kontext sind die finanzielle, die technische und die personelle Zusammenarbeit sowie mit steigender Tendenz die Förderung der privatwirtschaftlichen Entwicklung.

Nach der Definition der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD = Organization for Economic Cooperation and Development) handelt es sich bei der öffentlichen Entwicklungshilfe/Entwicklungszusammenarbeit (ODA = Official Development Assistance) um unentgeltliche oder zinsgünstige, mit einem Schenkungselement von mindestens 25% versehene Leistungen, die von staatlichen bzw. öffentlichen Stellen aus Steuermitteln geleistet werden und insbesondere der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Anhebung des Lebensstandards dienen.¹⁴

Für die Entwicklungszusammenarbeit im engeren Sinne zeichnet hauptsächlich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verantwortlich.

Die Entwicklungspolitik im weiteren Sinne reicht jedoch deutlich über den Bereich des zuständigen Ministeriums hinaus. Darunter sind alle Maßnahmen (z.B. im Bereich der Außen-, Wirtschafts-, Handels-, Währungs-, Agrar-, Umwelt-, und Rüstungsexportpolitik) zu verstehen, die für die Entwicklungsländer von Bedeutung sind. Diese umfasst ebenfalls den von der Politik unternommenen Versuch, Nord-Süd-Spannungen abzubauen (Nord-Süd-Politik), die internationalen Rahmenbedingungen für die Entwicklungsländer zu verbessern und zur Zukunftssicherung der gesamten Welt beizutragen.

Der Begriff der Migration hat seine Wurzeln in dem lateinischen Wort *migrare* (wandern) bzw. *migratio* (Wanderung). Migration wird im Rahmen dieser Dissertation als Oberbegriff für jede Art von Wanderungsbewegung verwendet. In den Sozialwissenschaften versteht man

¹³ Die an dieser Stelle vorgestellten Definitionen der Begriffe „Entwicklungspolitik“ und „Entwicklungszusammenarbeit“ folgen im wesentlichen den Ausführungen von Holtz, Uwe: Entwicklungspolitik – Bilanz und Herausforderungen, in: Kaiser, Karl/Schwarz, Hans-Peter: Weltpolitik im neuen Jahrhundert, Bonn 2000, S. 482f.

¹⁴ Kredite zu kommerziellen Bedingungen und Investitionen multinationaler Unternehmen in Entwicklungsländern, aber auch die private Hilfe von Nichtregierungsorganisationen zählen also nicht zur öffentlichen Entwicklungshilfe.

unter dem Begriff der Migration allgemein solche Bewegungen von Personen und Personengruppen im Raum, die einen dauerhaften Wohnortwechsel bedingen.¹⁵ Grundsätzlich lässt sich Migration von der Richtung aus bestimmen, d.h. man unterscheidet zwischen Ursprung und Ziel von Migrationsbewegungen.

Als „Binnenmigration“ bezeichnet man die Verlegung des ständigen Wohnsitzes von einer politischen Gemeinde in eine andere, die sich innerhalb gleicher nationalstaatlicher Grenzen befindet.¹⁶ Die Binnenmigration reicht vom einfachen Wohnortwechsel zur Verbesserung der Lebensqualität über armuts- oder umweltbedingte Land-Stadt-Wanderungen bis hin zu Vertreibungen im Zusammenhang mit Staudammprojekten oder gewaltsamen Konflikten.¹⁷

Wenn die Verlegung des Wohnsitzes der Migranten dauerhaft oder vorübergehend zwischen den Nationalstaaten stattfindet, wird dies als „internationale“ oder „grenzüberschreitende Migration“ bezeichnet.¹⁸ Diese Form der Migration umfasst temporäre Wanderungen zu Besuchs-, Ausbildungs- oder Erwerbszwecken über permanente Auswanderungen (Arbeitsmigration, Familiennachzug, Remigration von Staatsangehörigen) bis hin zu Flucht vor unmittelbaren Bedrohungen des Lebens.¹⁹

Auch wenn es so scheint, dass die Unterscheidung zwischen Binnenmigration und internationaler Migration durch den geographischen Faktor (innerhalb oder außerhalb der Grenzen eines bestimmten Landes) eindeutig ist, muss dies nicht immer der Fall sein und ist häufig eher für statistische bzw. theoretische oder juristische Zwecke nützlich, wenn es z.B. um die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention geht, als dass es zu einer klaren Differenzierung des weltweiten Migrationsgeschehens dient.²⁰

Man kann zwischen freiwilliger und unfreiwilliger bzw. erzwungener Migration (was man unter den Begriff „Flucht“ fassen kann) unterscheiden, wobei aber zu beachten ist, dass eine solche idealtypische Differenzierung zwar in der Theorie möglich ist und auch sinnvoll sein kann, in der Praxis aber nur in den seltensten Fällen vorzunehmen ist. Lediglich eine Minderheit von Migranten bzw. Flüchtlingen lässt sich nämlich eindeutig der einen oder der anderen

¹⁵ Bis 1950 hat die internationale statistische Erfassung der Migrationsbewegungen auf der Grundlage einer UN-Empfehlung einen Wohnortwechsel als dauerhaft und somit als Migration erfasst, wenn dieser länger als ein Jahr dauerte. Ab 1960 gilt ein Wohnortwechsel, der länger als fünf Jahre ist, als Migration. Vgl. Han, Petrus: *Soziologie der Migration – Erklärungsmodelle, Fakten, Politische Konsequenzen, Perspektiven*, Stuttgart 2000, S. 7ff.

¹⁶ Ebd., S. 9. und vgl. auch Longino Jr., Charles F.: *Internal Migration*, in: Borgatta, Edgar F./Borgatta, Marie L. (Hg.): *Encyclopedia of Sociology*, New York 1992, S. 974.

¹⁷ Rheims, Birgit: *Migration und Flucht*, in: Hauchler, Ingomar/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hg.): *Globale Trends* 1998, S. 99.

¹⁸ Vgl. Han, Petrus: *Soziologie der Migration*, S. 9 und Heer, David M.: *International Migration*, in: Borgatta, Edgar F./Borgatta, Marie L. (Hg.): *Encyclopedia of Sociology*, S. 984.

¹⁹ Rheims, Birgit: *Migration und Flucht*, S. 99.

²⁰ Vgl. Han, Petrus: *Soziologie der Migration*, S. 9f.

Gruppe zurechnen. Die Entscheidung zur Migration ist letztendlich subjektiver und individueller Natur, der aber in der Regel ein multikausaler Ursachenkomplex zu Grunde liegt, wobei ein einzelner Erklärungsfaktor dominieren kann. Generell ist jedenfalls monokausalen Erklärungsversuchen mit Vorsicht zu begegnen, da es keine eindeutige Trennlinie gibt und die Grenze zwischen Zwang und Freiwilligkeit häufig im konkreten Einzelfall verwischt.

Dennoch kann man die sehr grobe Unterscheidung ziehen, dass freiwillige Migranten nicht vom Tod bedroht sind, falls sie sich entschließen, in ihrem Herkunftsland zu bleiben. Die Entscheidung zur Migration wird nicht vorwiegend durch Zwang bestimmt und geschieht in der Hoffnung, dass die Vorteile, die man sich im Zielland erhofft, wie z.B. die Möglichkeit, Arbeit oder beruflich eine neue Herausforderung zu finden und damit vielleicht die Einkommensmöglichkeiten verbessern zu können, die mit der Trennung von der Heimat verbundenen Nachteile überwiegen.²¹ Bei der freiwilligen Migration spielen persönliche Motive bzw. Dispositionen eine größere Rolle, da der Entscheidungsspielraum größer ist, als dies bei unfreiwilliger bzw. erzwungener Migration, der *forced migration*²², der Fall ist.

Der Begriff des Migranten wird häufig im Kontext der Arbeitsmigration (gelegentlich auch als 'Wirtschaftsmigration' bezeichnet) verwendet. Darunter werden Migrationsbewegungen verstanden, denen vor allem ökonomische Motive zu Grunde liegen und die mit dem Ziel verbunden sind, eine (bessere) Arbeit zu finden bzw. ein höheres Einkommen zu erzielen. Dabei können entweder Landesgrenzen überschritten werden oder diese kann innerhalb der Landesgrenzen stattfinden. Die Arbeitsmigration kann zudem von vorübergehender, saisonaler oder von permanenter Dauer sein. Der „Migrant“ lässt sich von dem „Flüchtling“ unterscheiden, auch wenn es häufig eher eine theoretische Unterscheidung ist. Dennoch ist die Differenzierung sinnvoll, da davon u.a. das Recht auf Asyl abhängt.

Der Begriff der „Flucht“ wird im Rahmen dieser Arbeit für eine Sonderform der Migration verwendet. Mit dieser Prämisse kann man in diesem Zusammenhang auch den schon erwähnten Begriff der *forced migration* verwenden. Es erscheint sinnvoll, Flucht nicht nur unter dem

²¹ S. Rieck, Götz-Achim: Migration. Eine Begriffsbestimmung, in: Zeitschrift für Kulturaustausch 45 (1/1995), S. 18-19.

²² Es ist interessant, dass im englischen Sprachgebrauch neben dem allgemeinen Begriff *migration* lediglich der Begriff der *forced migration* (oder auch *impelled migration*) verwendet wird, der auch nur bedingt dem deutschen Begriff „unfreiwilliger“ Migration entspricht. Ein entsprechender Begriff für „freiwillige“ Migration hat sich in der Fachliteratur nicht durchgesetzt. In dieser Arbeit wird die Unterscheidung zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Migration nach Möglichkeit vermieden, da es sich um sehr grobe und wenig präzise Zuordnungen handelt. Der im angelsächsischen Sprachraum gebräuchliche Begriff der *forced migration* (den man vielleicht mit „durch Zwang ausgelöste Entscheidung zur Migration“ übersetzen könnte) erscheint wesentlich zutreffender als der etwas irreführende deutsche Begriff der „unfreiwilligen“ Migration, da ersterer besser auf den Zwangscharakter vieler Migrationsentscheidungen hinweist.

übergeordneten Begriff Migration zu subsumieren, sondern als eigenständige Kategorie zu benutzen, da bei der Flucht als spezifischer Variante von Migration der Zwangscharakter weit stärker ausgeprägt ist als bei anderen Migrationsformen, wo der freiwillige Charakter mehr im Vordergrund steht. Damit soll aber nicht verneint werden, dass auch bei objektiv gleichen Bedingungen fast immer ein gewisser Spielraum für persönliche Dispositionen bleibt und sich selbst im Extremfall, wenn das eigene Leben unmittelbar bedroht ist, nicht alle Betroffenen gleich verhalten.

Wenn man analysiert, welche Ziele mit der Flucht aus einem Land oder von einem Landesteil in einen anderen verfolgt werden, kann man feststellen, dass Fluchtbewegungen eher eine Überlebensstrategie als eine Wanderungsstrategie zu Grunde liegt. Flucht kann damit – unabhängig ob diese über internationale Grenzen oder innerhalb eines Landes verläuft – der Kategorie der *konservativen Wanderung* zugeordnet werden. Die Sicherung der Überlebensbedingungen steht bei dieser Migrationsform mehr als bei anderen Wanderungsformen im Vordergrund. Als Gegenpol dazu lässt sich die *innovative Wanderung* unterscheiden, die insbesondere den verschiedenen Varianten der Arbeitsmigration zu Grunde liegt. Dabei steht vor allem der Wunsch im Mittelpunkt, die Lebensbedingungen zu verbessern.²³

Der Begriff des Flüchtlings ist in der internationalen Politik eng verbunden mit der so genannten Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) vom 28. Juli 1951 und dem zugehörigen Protokoll vom 31. Januar 1967, das die zeitliche Begrenzung auf fluchtauslösende Ereignisse vor 1951 und die geographische Begrenzung auf Europa aufhob.²⁴ Die Flüchtlingskonvention stellt eine der zentralen rechtlichen Grundlagen für die Aufgaben und Tätigkeiten des 1951 von der UN-Generalversammlung gegründeten Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) dar. Diese begründet das Recht *im* Asyl, aber kein Recht *auf* Asyl, d.h. sie regelt den rechtlichen Status derjenigen, denen bereits Asyl zugesprochen wurde.²⁵

Flüchtling ist nach der Genfer Flüchtlingskonvention jede Person,

„(...) die sich aus der wohlbegründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeu-

²³ Vgl. die Typologie von Petersen, William: A General Typology of Migration, in: American Sociological Review 23 (1/1958), S. 256-266 sowie Steinacker, Karl: Flüchtlingskrisen – Möglichkeiten und Grenzen von Entwicklungszusammenarbeit, S. 43.

²⁴ Vgl. „Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951“ (‘Abkommen zur Rechtsstellung der Flüchtlinge’) in: < <http://www.unhcr.ch/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/1951eng.pdf> > (27.06.2001). bzw. „Protocol relating to the Status of Refugees of 31 January 1967“ (‘Protokoll zur Rechtsstellung der Flüchtlinge’), in: < <http://www.unhcr.ch/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/proteng.pdf> > (27.06.2001).

Der GFK sind bis zum 1. Januar 2002 insgesamt 138 Länder beigetreten, dem Protokoll von 1967 insgesamt 137 Länder. Der Beitritt Guatemalas zur GFK und dem Protokoll fand am 22. September 1983 statt. Mexiko als das Hauptaufnahmeland der guatemalteckischen Flüchtlinge trat beiden Vertragswerken erst am 7. Juni 2000 bei.

²⁵ Vgl. Nuscheler, Franz: Internationale Migration. Ein Hauptproblem für Global Governance, S. 47ff.

gung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als Staatenlose als Folge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in dem sie ihren gewöhnlichen Wohnsitz hatte, und wegen dieser Befürchtungen nicht in der Lage oder nicht willens ist, dorthin zurückzukehren.“ (eigene Übersetzung)²⁶

Die Flüchtlingsdefinition ist in individualisierter Form gefasst und dem Begriff der Verfolgung kommt in dieser Definition eine zentrale Bedeutung zu. Die subjektiv „begründete Furcht vor Verfolgung“ wird als Fluchtgrund anerkannt. Der objektive Tatbestand der Verfolgung aus den genannten Gründen ist für die Entscheidung, als Flüchtling anerkannt zu werden, alleine nicht ausreichend. Die Furcht vor Verfolgung muss mit stichhaltigen Gründen glaubhaft gemacht werden.²⁷

An dieser Stelle soll auf eine weitere wichtige Gruppe im Kontext von Flucht und Vertreibung eingegangen werden, die in der Genfer Flüchtlingskonvention nicht berücksichtigt wird, da diese damals noch nicht die Rolle spielten, die ihnen heute zukommt: die „intern Vertriebenen“ oder die „Binnenvertriebenen“ (*internally displaced persons*). Diese sind nach einer Definition des Amtes des Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für Binnenvertriebene²⁸:

„Personen oder Gruppen von Personen, die gezwungen oder genötigt wurden, zu fliehen oder ihre Heimat oder ihren ständigen Wohnort zu verlassen, insbesondere als Folge oder zur Vermeidung der Auswirkungen bewaffneter Konflikte, von Situationen allgemeiner Gewalt, von Verletzungen der Menschenrechte oder als Folge von der Natur oder von Menschen verursachten Katastrophen und die keine international anerkannte Staatsgrenze überschritten haben.“ (eigene Übersetzung)²⁹

Binnenvertriebene fliehen in der Regel aus ähnlichen Gründen wie Flüchtlinge, überschreiten

²⁶ „(...) owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.“ S. Kap. 1, Art. 1A, Abs. 2 der „Convention relating to the Status of Refugees“.

²⁷ Flüchtlinge, die diese Bedingungen erfüllen, haben einen rechtlichen Anspruch auf Schutz und Hilfeleistungen des UNHCR und ebenso auf vertraglich geregelte Leistungen der unterzeichnenden Staaten. Das Recht, Asyl zu gewähren oder zu verweigern verbleibt jedoch in der Souveränität der einzelnen Staaten, d.h. ein Staat *kann* Asyl gewähren, *muss* es aber nicht.

²⁸ Im Rahmen dieser Studie werden die Begriffe „Binnenvertriebene“ und „intern Vertriebene“ synonym verwendet.

²⁹ „(...) persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border.“ S. OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) [Hg.]: Guiding Principles on Internal Displacement, in:

< http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html > (19.11.2000)

dabei aber keine Landesgrenze. Wenn große Flüchtlingsströme Landesgrenzen hinter sich lassen, wird dies meistens von entsprechender internationaler Aufmerksamkeit begleitet, was bei den Binnenflüchtlings häufig nicht geschieht. Es gibt keine völkerrechtlich verbindlichen Verträge bzw. Konventionen, welche den intern Vertriebenen Schutz bieten.³⁰

Von den „intern Vertriebenen“ lassen sich die „extern Vertriebenen“ unterscheiden. Dies sind Personen, die aus ähnlichen Gründen wie Flüchtlinge gezwungen wurden, ihr Herkunftsland zu verlassen, allerdings nicht den Flüchtlingsstatus haben, wie dieser in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 definiert wird und damit auch nicht den Schutz des UNHCR genießen.

Eine andere Gruppe, die im Rahmen der Flüchtlingsproblematik in Guatemala eine wichtige Rolle spielt, ist diejenige der „Rückkehrer“ (*returnees*). Unter dem entsprechenden spanischen Begriff *retornados* versteht man im speziellen Kontext dieser Studie die als Folge der kriegesischen Auseinandersetzungen ins Ausland geflohenen Personen, die freiwillig aus dem (mexikanischen) Exil nach Guatemala zurückkehrten und sich in verschiedenen Teilen des Landes, entweder in ihren ehemaligen Heimatgebieten oder in neuen Gebieten wieder angesiedelt haben. Die meisten Flüchtlinge, die unter diese Bezeichnung fallen, kehrten nach der Unterzeichnung eines speziellen Abkommens zwischen der guatemaltekischen Regierung und Flüchtlingsvertretern ab dem Jahr 1993 freiwillig im Rahmen von organisierten, individuellen oder kollektiven Rückkehraktionen in ihr Heimatland Guatemala zurück.³¹

Im guatemaltekischen Kontext gibt es zudem noch die Gruppe der „Repatriierten“ (*repatriates*). Das spanische Äquivalent *repatriados* bezeichnet im Unterschied zu den *retornados* Personen, die schon in den 80er Jahren im Rahmen von offiziellen Regierungsprogrammen zurückgeführt und z.T. in vom Militär kontrollierten Gebieten angesiedelt wurden.

Eine andere Gruppe, die ebenfalls im Kontext der Untersuchung wichtig ist, stellen die „Demobilisierten“ (*demobilized people*) dar. Die *desmovilizados* in Guatemala sind ehemalige Mitglieder der Guerilla, die ins Zivilleben integriert werden sollen.³² Diesbezüglich wurden entsprechende Verträge über die Entwaffnung und anschließende Reintegration demobilisier-

³⁰ Dennoch hat der UNHCR in der Vergangenheit auch Binnenvertriebenen Hilfe geleistet und leistet diese auch gegenwärtig, obwohl diese eigentlich nicht unter sein Mandat fallen. Verschiedene Beschlüsse der UN-Generalversammlung haben das Mandat des UNHCR allerdings Schritt für Schritt erweitert. Vgl. Nuscheler, Franz: Internationale Migration. Ein Hauptproblem für Global Governance, S. 52f.

³¹ Auf die Geschichte der Rückkehr der Flüchtlinge nach Guatemala wird in Kapitel 3.3.1 näher eingegangen.

³² Auch deaktivierte bzw. aufgelöste militärische bzw. paramilitärische Einheiten werden manchmal so bezeichnet. Im Rahmen dieser Arbeit bezieht sich der Begriff jedoch fast ausschließlich auf die ehemaligen Guerillamitglieder.

ter Gruppen in die guatemalteckische Gesellschaft unterzeichnet, welche auch die Durchführung verschiedener Projekte einschließen.³³

Insbesondere für den lateinamerikanischen Kontext spielt die „Deklaration von Cartagena“ vom 22. November 1984, die von zehn mittel- und südamerikanischen Ländern unterzeichnet wurde (Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Panama, Venezuela), eine bedeutende Rolle. Diese stellt eine Reaktion auf die sich verschärfende Flüchtlingskrise in Zentralamerika in den 80er Jahren dar. Der Begriff des Flüchtlings in dieser Deklaration, die ebenfalls auf der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Zusatzprotokoll fußt, erwähnt explizit „allgemeine Gewalt, äußere Aggression, interne Konflikte und massive Menschenrechtsverletzungen“ als relevante Kriterien für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus.³⁴

Die Cartagena-Deklaration ist völkerrechtlich nicht bindend, da sie nicht die Rechtsqualität einer Konvention hat, wurde jedoch wiederholt von der Generalversammlung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) befürwortet. Die meisten Staaten Lateinamerikas haben die GFK von 1951 oder das Zusatzprotokoll unterzeichnet. Bolivien, Brasilien, Ecuador, Guatemala, Kolumbien und Mexiko haben die Cartagena-Definition in die nationale Gesetzgebung übernommen. Argentinien, El Salvador, Honduras, Kuba, Nicaragua, Paraguay, Peru, Uruguay und Venezuela wenden die breitere Definition der Cartagena-Deklaration in der Praxis an. Belize hat sogar die sehr weite Definition der Organisation Afrikanischer Einheit (OAU), die „äußere Aggression, Besetzung, Fremdherrschaft und schwerwiegende Störungen der öffentlichen Ordnung“ einschließt, gesetzlich verankert.³⁵

³³ S. dazu Kapitel 3.3.4.

³⁴ S. Kap. III, Abs. 3 der ‘Declaración de Cartagena sobre los Refugiados’, in:
< http://www.unhcr.ch/refworld/legal/instrume/asylum/cart_spa.htm > (27.06.2001).

³⁵ Die OAU-Konvention wurde vor dem Hintergrund der in ganz Afrika zunehmenden Zahl der Flüchtlinge 1969 paraphiert, trat 1974 in Kraft und ist inzwischen von 46 Staaten unterzeichnet und ratifiziert worden. Sie beruht auf der GFK und dem Protokoll von 1967 und war das erste bindende Vertragswerk, in das das heute allgemein anerkannte Prinzip der freiwilligen Rückkehr aufgenommen wurde. Vgl. auch “Persons covered by the OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa and by the Cartagena Declaration on Refugees” (Submitted by the African Group and the Latin American Group) (EC/1992/SCP/CRP.6), in:
< <http://unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home?page=exec> > (11.1. 2002).

1.2 Theorien der Migration

Eine Vielzahl von unterschiedlichen Variablen determiniert, ob Migration erfolgt oder nicht. Die verschiedenen Faktoren, seien sie politischer, sozioökonomischer, demographischer, ökologischer oder kultureller Natur, sind in der Praxis nur sehr schwer eindeutig voneinander abzugrenzen und verstärken sich in der Regel gegenseitig. Bei der überwiegenden Zahl aller Migrationsstudien lässt sich bemängeln, dass erstens die Komplexität des Migrationsprozesses nicht angemessen dargestellt und häufig vereinfacht wird, zweitens objektive von subjektiven Faktoren nicht hinreichend getrennt und drittens die Analyse- und Entscheidungsebenen vermischt oder gleichgesetzt werden.³⁶

Bisher ist es nicht gelungen, eine allgemeine Migrationstheorie zu entwickeln, welche den theoretischen Rahmen zur Erklärung sämtlicher Aspekte und Formen der Migration leisten könnte. Ebenso wenig gibt es eine einzige, allgemein akzeptierte Theorie, welche erklären könnte, wieso es überhaupt zu internationaler Migration im Weltmaßstab kommt oder weshalb bzw. wie Migration aufrechterhalten wird, sondern nur eine fragmentierte Sammlung von Theorien, die sich größtenteils unabhängig voneinander entwickelt haben.³⁷

1.2.1 Push- und Pullfaktoren

In der Migrationsforschung kann man bei der Analyse ganz allgemein zwischen *Push*- (Schub-) und *Pull*- (Sog-) Faktoren unterscheiden, die aber häufig nicht eindeutig voneinander abzugrenzen sind und sich bei vielen Migrationsbewegungen vermengen.³⁸

Push-Faktoren stellen ganz allgemein Bedingungen am Herkunftsort dar, die als abstoßend oder bedrohlich empfunden werden und Menschen dazu bewegen bzw. zwingen, ihre Heimat, d.h. ihr Dorf, ihre Stadt, ihre Region oder ihr Land zu verlassen.³⁹ Diese können sehr unterschiedlicher Art sein und umfassen sowohl demographische, ökonomische, soziale, ökologische, politische, rechtliche, ethnisch-religiöse oder auch individuelle Faktoren, die unabhängig von ihrem objektiven Vorhandensein subjektiv empfunden werden.

³⁶ Vgl. Braun, Gerald/Topan, Angelina: Internationale Migration. Ihre Folgen für die Ursprungsländer und Ansätze eines Migrationsregimes, Sankt Augustin, Dezember 1998, S. 14.

³⁷ Vgl. Massey, Douglas S.: *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford 1998, S. 17.

³⁸ Die Push- und Pull-Faktoren gehen auf Everett Lee zurück, der in den 60er Jahren versuchte, Migrationsbewegungen zu erklären und vorhersehbar zu machen. Lee nennt vier Faktoren, die bei der Entscheidung zur Migration und dem Migrationsprozess eine Rolle spielen: 1) Faktoren, die mit dem Herkunftsgebiet verbunden sind; 2) Faktoren, die mit dem Zielland verbunden sind; 3) Hindernisse zwischen Herkunfts- und Zielland; 4) Persönliche Faktoren. Vgl. Lee, Everett S.: *A Theory of Migration*, in: Cohen, Robin (Hg.): *Theories of Migration*, Cheltenham (UK), Brookfield (US) 1996, S. 15-24.

³⁹ Vgl. Nuscheler, Franz: *Internationale Migration – Flucht und Asyl*, Opladen 1995, S. 32.

Das *Bevölkerungswachstum*, dem wiederum verschiedene sozioökonomische, politische und auch kulturelle Ursachen zu Grunde liegen und das als Ursache von anderen Schubfaktoren wie z.B. Armut, Arbeitslosigkeit, Umweltzerstörung usw. bezeichnet werden kann, gilt als einer der wichtigsten Schubkräfte für Migration. Zwischen der demographischen Entwicklung, d.h. dem Bevölkerungswachstum in den Entwicklungsländern und daraus resultierenden Migrationsbewegungen gibt es jedoch keinen automatischen Zusammenhang.

Die *Armut* bildet eine wichtige Schubkraft für Migration, obwohl häufig nicht die „Ärmsten der Armen“ in andere Länder abwandern, sondern die jungen und mobilen Schichten, die auch die dafür nötigen finanziellen Mittel zur Verfügung haben. Die Armut hat zwar in diesem Kontext eine große Bedeutung, ist aber ebenso wie das Bevölkerungswachstum nur einer unter mehreren Faktoren bei der Entscheidung zur Migration. Das weltweite Heer der Armen bildet zwar ein riesiges Potenzial für zukünftige Migrationsbewegungen, dennoch führt Armut nicht automatisch zur Migration, da es sonst viel mehr Migration geben müsste.

Eng mit den beiden oben genannten Faktoren ist die fortschreitende *Umweltzerstörung* verbunden. Bereits der UN-Weltbevölkerungsbericht von 1993 hatte festgestellt, dass die Umweltzerstörung die Hauptursache von Migrationsbewegungen darstellt.⁴⁰ Der zunehmende Bevölkerungsdruck kann erst zur Übernutzung bzw. verstärkten Brandrodung, dann zur Degradierung und letztendlich zur Erosion des Bodens führen. Die prognostizierten Klimaveränderungen auf globaler Ebene, d.h. die Konsequenzen der Klimaerwärmung (z.B. Anstieg des Meeresspiegels) könnten zu dramatischen Ereignissen führen, welche dann wiederum Migrationsbewegungen in der Größenordnung von mehreren Hundert Millionen Menschen auslösen könnten, die sehr wahrscheinlich mit erheblichem Konfliktpotenzial verbunden sein werden.⁴¹

Häufig unterschätzt wird das quantitativ nur sehr schwer zu fassende Phänomen der *Erosion traditioneller Werthaltungen und Weltanschauungen* und die damit verbundene geistige Entfremdung und Heimatlosigkeit in vielen Regionen der Welt. Die Flucht zahlreicher junger Menschen aus den ländlichen Gebieten der Entwicklungsländer erweist sich oft nicht nur als Flucht vor Armut und Arbeitslosigkeit, sondern auch vor Sozialstrukturen und Lebensstilen, die immer mehr als einengend und anachronistisch empfunden werden. Zugleich ist es Auf-

⁴⁰ Vgl. UNFPA (Hg.): Weltbevölkerungsbericht 1993, Bonn 1993, S. 12.

⁴¹ Vgl. dazu Wöhlcke, Manfred: Sicherheitsrisiken aus Umweltveränderungen (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-AP 2977) Ebenhausen/Isartal, Oktober 1996, S. 28ff.

bruch in eine „neue“ Welt, die Wohlstand, Frieden und Freiheit verspricht, was aber nur in sehr wenigen Fällen auch erfüllt werden kann.⁴²

Soziale Diskriminierung ethnischer und religiöser Minderheiten, politische Repression und Verfolgung durch autoritäre oder diktatorische Regime sind oft eng miteinander verknüpft. Diese können zu (Bürger-) Kriegen eskalieren und bilden ein weiteres Bündel von Faktoren, das Migrationsbewegungen oder besser Fluchtbewegungen zu Grunde liegen kann.⁴³

Schließlich spielen auch individuelle Faktoren wie Frustration, persönliche Unzufriedenheit und unterschiedliche finanzielle Möglichkeiten bei den meisten Migrationsentscheidungen eine wichtige Rolle. Andernfalls könnte man nicht hinreichend erklären, wieso bei gleichen Bedingungen manche Menschen und Gruppen abwandern, andere hingegen nicht.

Pull-Faktoren gehen von den Zielregionen aus, die etwas bieten, was für abwanderungsbereite oder zur Abwanderung gezwungene Menschen attraktiv erscheint. Häufig sind dies Bedingungen, die in den Herkunftsorten der potenziellen Migranten nicht oder nur in sehr eingeschränktem Maße gegeben sind (z.B. Arbeitskräftemangel, hohe Löhne, hoher Lebensstandard, soziale Sicherungssysteme, demokratische Verhältnisse, Minderheitenschutz usw.).⁴⁴

Es lässt sich unterstellen, dass Push-Faktoren (bzw. eine gewisse Unzufriedenheit) immer vorliegen müssen, damit Migration erfolgt, da für die meisten Menschen bei mehr oder weniger gleichen Bedingungen im Heimatland und einem potenziellen Zielland wegen der sozialen Bindungen an die Heimat und natürlicher Trägheit kein Anlass zu einer Wanderung bestehen dürfte. Pull-Faktoren dagegen müssen nicht unbedingt vorhanden sein, da starke Schub-Faktoren (z.B. Ereignisse, die das Leben unmittelbar bedrohen) für die Entscheidung, die Heimat zu verlassen, ausreichend sein können.

Bei Fluchtbewegungen überwiegen die Schubfaktoren, während bei dauerhafter Emigration, Arbeitsmigration auf Zeit oder bei der „Wirtschaftsflucht“ die Verlockungen des Ziellandes und die damit verbundene Hoffnung auf ein besseres Leben zu dominieren scheinen.⁴⁵

⁴² Vgl. Opitz, Peter J. (Hg.): Der globale Marsch. Flucht und Migration als Weltproblem, München 1997, S. 39ff.

⁴³ Braun, Gerald/Topan, Angelina: Internationale Migration, S. 16.

⁴⁴ Ebd., S. 15.

⁴⁵ Vgl. Nuscheler, Franz: Internationale Migration – Flucht und Asyl, S. 32.

1.2.2 Theorien zur Initiierung von Migrationsbewegungen

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg ging man davon aus, dass Migrationen wechselseitige Vorteile sowohl für die Ziel- als auch die Herkunftsländer hätten.⁴⁶ Bei diesen neoklassischen Ansätzen ist zwischen einer makrotheoretischen und einer mikrotheoretischen Variante zu unterscheiden.

Erstere der beiden ist die älteste und wahrscheinlich bekannteste der Theorien zur internationalen Migration.⁴⁷ Internationale wie auch interne Migrationsbewegungen werden nach dieser Theorie durch regionale Unterschiede hinsichtlich Nachfrage und Angebot von Arbeit bzw. durch Unterschiede im Lohnniveau zwischen Ländern bzw. zwischen Regionen eines Landes ausgelöst. Migrationsbewegungen bewirken danach langfristig die Eliminierung von Lohnunterschieden und die Angleichung im Lebensstandard und machen sich damit überflüssig.⁴⁸

Die mikroökonomische Variante⁴⁹ der neoklassischen Migrationstheorie geht im Gegensatz zum makrotheoretischen Modell davon aus, dass individuelle Akteure rationale Migrationsentscheidungen auf der Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse treffen. Nur wenn der *erwartete* (ökonomische) Nutzen im potenziellen Zielgebiet größer ist als die Kosten, die mit einem Wegzug aus dem Heimatland und dem Zuzug in ein Zielland verbunden sind, erfolgt die Wanderung. Nach dieser Theorie wird der potenzielle Migrant dahin gehen, wo der erwartete Nutzen über einen bestimmten Zeitraum am größten ist.⁵⁰

Anfang bzw. Mitte der 80er Jahre ist mit der so genannten „New Economics of Migration“ eine neue Theorierichtung entwickelt worden, deren Vertreter viele der Annahmen und Schlussfolgerungen der neoklassischen Theorie in Frage stellten.⁵¹ Diesem Ansatz liegt die zentrale Hypothese zu Grunde, dass Migrationsentscheidungen nicht von isolierten individu-

⁴⁶ Vgl. Braun, Gerald/Topan, Angelina: Internationale Migration, S. 21.

⁴⁷ Diese wurde ursprünglich entwickelt, um Arbeitsmigrationen während des Prozesses wirtschaftlicher Entwicklung zu erklären. Vgl. dazu die Arbeiten von Lewis, Arthur W.: Economic development with unlimited supply of labor, in: Manchester School of Economic and Social Studies 22 (1954), S. 139-191 sowie weiterer wichtiger Vertreter dieser Richtung wie z.B. Harris, J.R./Todaro, Michael P.: Migration, unemployment, and development: A two-sector analysis, in: American Economic Review 60 (1970), S. 126-142.

⁴⁸ Den Arbeitsmärkten kommt nach diesem Ansatz eine fast ausschließliche Bedeutung dafür zu, ob Migration stattfindet oder nicht. Die einfach und plausibel erscheinenden Erklärungsansätze der neoklassischen Makrotheorie lieferten die intellektuellen Grundlagen für die Immigrationspolitik vieler Länder und haben diese dadurch stark beeinflusst. Vgl. Massey, Douglas S.: Worlds in Motion, S. 19.

⁴⁹ Vgl. dazu z.B. Todaro, Michael P.: A model of labour migration and urban unemployment in less-developed countries, in: American Economic Review 59 (1969), S. 138-148 oder auch Borjas, George J.: Economic theory and international migration, in: International Migration Review 23 (1989), S. 457-485.

⁵⁰ Im Gegensatz zur makrotheoretischen Variante wird bei diesem Ansatz neben den Lohndifferenzen auch den international unterschiedlichen Beschäftigungsraten insbesondere im Zielland eine größere Bedeutung eingeräumt.

⁵¹ Vgl. Stark, Oded/Bloom, David E.: The new economics of labor migration, in: American Economic Review 75 (1985), S. 173-178. Eine Zusammenstellung verschiedener Aufsätze zur „Neuen Wirtschaftswissenschaft der Migration“ findet sich in: Stark, Oded: The Migration of Labour, Cambridge 1991.

ellen Akteuren, sondern von größeren Einheiten wie Familien, Haushalten oder anderen kulturell definierten Produktions- und Verbrauchseinheiten getroffen werden, die damit in den Mittelpunkt der Analyse rücken.

Die betroffenen Personen handeln hiernach kollektiv, um nicht nur das erwartete Einkommen zu maximieren, sondern auch um Risiken zu reduzieren und Beschränkungen zu vermindern, die auf Grund von Defiziten in verschiedenen Bereichen wie dem Arbeitsmarkt, den Kapital- und Kreditmärkten, der Arbeitslosen- und Rentenversicherung usw. vorhanden sind.⁵²

Als akademische Antwort auf das modernisierungstheoretische Paradigma entwickelten sich schon in den 50er Jahren, insbesondere aber in den 60er- und 70er Jahren, strukturalistisch-dependenztheoretische bzw. historisch-strukturalistische Ansätze⁵³, als sich abzuzeichnen begann, dass die Kluft zwischen den entwickelten und den unterentwickelten Weltregionen weiter zunahm.

Vertreter dieser Ansätze argumentieren, dass wegen der ungleichen politischen Machtverteilung zwischen den Nationen die Expansion des globalen Kapitalismus dazu führe, die schon bestehende strukturelle Ungleichheit zwischen den „Zentren“ der Ersten und den „Peripherien“ der Dritten Welt weiter zu zementieren. Die Weltsystemtheorie⁵⁴ argumentiert, dass internationale Migration eng mit der politischen und wirtschaftlichen Organisation eines sich ausdehnenden globalen Markts verbunden ist. Insbesondere das Phänomen des *brain drain*, d.h. die selektive Migration von (begabten) Personen mit einem hohen Bildungsstandard aus den armen in die wohlhabenden Länder wird dabei als Beispiel genannt. Der ständige Verlust von Humankapital schädige dabei die Entwicklungsländer, welche die vorherigen Kosten (Nahrung, Kleidung, Ausbildung usw.) zu tragen hätten und begünstige den Aufschwung der Industrieländer, die schließlich von den späteren Leistungen der neuen Arbeitskräfte profitieren würden.⁵⁵

⁵² Nach dieser Theorie stellen Lohnunterschiede keine notwendigen Bedingungen für internationale Migration dar und Migrationsbewegungen werden deshalb auch nicht bei einer Eliminierung der Lohnunterschiede zwischen verschiedenen Ländern versiegen.

⁵³ Dependenztheoretische Ansätze fanden vor allem unter Sozialwissenschaftlern in Lateinamerika Verbreitung. Vgl. Cardoso, Fernando H. / Faletto, Enzo: *Dependencia y Desarrollo en América Latina, Siglo XXI*, Mexico 1969 oder auch Frank, Andre Gunde: *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, New York 1969 bzw. Amin, Samir: *Accumulation on a World Scale: A Critique of the Theory of Underdevelopment*, New York 1974.

⁵⁴ Zur Grundlage vieler Arbeiten aus dieser Perspektive vgl. das Werk von Wallerstein, Immanuel: *The Modern World System, Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, New York 1974. Vgl. zur späteren Anwendung strukturalistischer Ansätze bzw. bezüglich der Anwendung der Weltsystemtheorie zur Erklärung internationaler Migration z.B. Sassen, Saskia: *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*, Cambridge 1988 oder Portes, Alejandro/Walton, John: *Labor, Class, and the International System*, New York 1981.

⁵⁵ Vgl. Massey, Douglas S.: *Worlds in Motion*, S. 34ff.

Aus der Perspektive der Weltsystemtheorie erweist sich die Geschichte Afrikas, Asiens und Lateinamerikas seit dem Beginn der europäischen Expansion „als die Geschichte eines scheinbar unerschöpflichen Reservoirs billiger Arbeitskraft, als die Geschichte der Einbeziehung dieser Arbeitskraft in das weltwirtschaftliche System.“⁵⁶

Eine der zentralen Thesen der Weltsystemtheorie ist, dass die Penetration von peripheren, nichtkapitalistischen Gesellschaften durch die globale Wirtschaft internationale Migration beschleunigt und diese eine natürliche Konsequenz der Bildung kapitalistischer Märkte in den Entwicklungsländern darstellt. Internationale Migration ist nach diesem Ansatz wegen der besonderen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zwischen den ehemaligen Kolonialmächten und ihren früheren Kolonien und der Bildung spezifischer transnationaler Märkte und Kultursysteme besonders wahrscheinlich. Zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des globalen kapitalistischen Systems werden dabei auch militärische Zwangsmittel eingesetzt, deren Einsatz dann auch das Entstehen sozialer, politischer und wirtschaftlicher Beziehungen zur Folge hat, was wiederum nachfolgende Migrationsbewegungen nach sich zieht.⁵⁷

Letztendlich hat Migration nach dieser Theorie wenig mit unterschiedlichen Lohn- oder Beschäftigungsraten zu tun, sondern vielmehr mit der Dynamik der Schaffung von Märkten und der politischen Struktur der Weltwirtschaft.⁵⁸

Die überwiegende Mehrheit der Migrationstheorien beschäftigt sich mit dem Phänomen der „freiwilligen“ Migration und nimmt implizit die Dominanz ökonomischer Faktoren an. Während man davon ausgeht, dass der Migration aus wirtschaftlichen Gründen eine gewisse Regelmäßigkeit zu Grunde liegt, wird bei Flüchtlingsbewegungen hingegen häufig angenommen, dass diese spontan erfolgen und nicht vorhersehbar sind.⁵⁹

Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass Flüchtlingsbewegungen nicht nur „zufällige“ Ereignisse darstellen, sondern sich durch bestimmte Muster auszeichnen, die mit politischen Transformationsprozessen zusammenhängen, die sich beim Zusammenbruch früherer Kolonialreiche und dem Entstehen neuer Staaten ergeben.⁶⁰ Eine spezielle Theorie zur Erfassung der Flüchtlings-

⁵⁶ Vgl. Stuckey, Barbara/Fay, Margaret: Produktion, Reproduktion und Zerstörung billiger Arbeitskraft: Ländliche Subsistenz, Migration und Urbanisierung, in: Starnberger Studien 4, Frankfurt a. M. 1980, S. 126-168.

⁵⁷ Vgl. Massey, Douglas S.: International migration and economic development in comparative perspective, in: Population and Development Review 14 (1988), S. 383-414.

⁵⁸ Vgl. Massey, Douglas S.: Worlds in Motion, S. 41.

⁵⁹ Vgl. Richmond, Anthony H.: Sociological Theories of International Migration: The Case of Refugees, in: Cohen, Robin (Hg.): The Sociology of Migration, Cheltenham (UK), Brookfield (US) 1996, S. 333.

⁶⁰ Vgl. Zolberg, Aristide R./Suhrke, Astri/Aguayo, Sergio: International Factors in the Formation of Refugee Movements, in: International Migration Review 20 (2/1986), S. 151-169.

migration ist bis heute nicht entwickelt worden, was auch damit zusammenhängt, dass die Abgrenzung zur ökonomisch motivierten Migration idealtypisch ist und die Erfassung fluchtspezifischer Auslösefaktoren nicht immer einfach ist.

Flüchtlingsbewegungen werden häufig als „erzwungene“ Migrationsbewegungen bezeichnet, sie können aber auch als Extremfall von eingeschränkten Wahlmöglichkeiten eines Individuums in einer bestimmten Situation aufgefasst werden. Flucht stellt sich in diesem Kontext lediglich als eine Option unter vielen anderen dar, die z.B. ebenso den Anschluss an Rebellengruppen oder auch den Verbleib am Heimatort trotz der Gefahr von Folter und Tod umfassen können.⁶¹

Es lässt sich zwischen „antizipatorischen“ und „akuten“ Flüchtlingsbewegungen⁶² unterscheiden, wobei sich erstere dadurch auszeichnen, dass der Flüchtling seinen Heimatort verlässt, bevor sich die politische bzw. militärische Lage so weit verschlechtert hat, dass eine geordnete Abreise nicht mehr möglich ist. Der Flüchtling ist relativ gut auf das vorbereitet, was ihn im Aufnahmeland erwartet, d.h. dieser hat gewisse Kenntnisse von der Sprache des Landes, besitzt finanzielle Mittel und ist darüber informiert, wie er dort in seinem früheren Beruf wieder tätig werden kann. Push-Faktoren liegen zwar vor, ebenso aber auch eine gewisse Handlungsautonomie des „vorausschauenden“ Flüchtlings.⁶³

„Akute“ Flüchtlingsbewegungen ergeben sich durch plötzliche politische Veränderungen oder durch Armee- und Truppenbewegungen, die aber nicht immer von staatlichen Akteuren, sondern auch von nichtstaatlichen Akteuren wie z.B. Rebellenbewegungen oder auch anderen militärisch organisierten Gruppen (paramilitärische Einheiten) ausgehen können. In diesem Fall bleibt keine Zeit zur Vorbereitung für die spätere Zeit im möglichen Asylland, die überhastete Flucht erfolgt oft massenhaft und hat vor allem den Zweck, ein sicheres Nachbarland zu erreichen. Die Schubfaktoren sind bei dieser Variante absolut dominierend und lassen dem Flüchtling kaum Zeit, in Ruhe über andere Optionen nachzudenken. Selbstverständlich gibt es in der Praxis auch oft noch verschiedene Zwischentypen, die sowohl Elemente der „vorausschauenden“ als auch der „akuten“ Flüchtlingsbewegung enthalten.⁶⁴

⁶¹ Vgl. Richmond, Anthony H.: Sociological Theories, S. 338.

⁶² Vgl. hierzu die „kinetischen Modelle“ von Kunz, E.F.: The Refugee in Flight: Kinetic Models and Forms of Displacement, in: Cohen, Robin (Hg.): Theories of Migration, S. 131ff.

⁶³ Dieser ist in der Praxis im Zielland nur sehr schwer von einem „freiwilligen“ Migranten zu unterscheiden, der vor allem aus wirtschaftlichen Erwägungen das Heimatland verlassen hat.

⁶⁴ Kunz nennt an dieser Stelle die jüdischen Flüchtlinge im Zweiten Weltkrieg als Beispiel, die in Vorausschau der zukünftigen Ereignisse in die Nachbarländer geflohen waren, die dann später aber selbst auch unter den politischen bzw. militärischen Druck des nationalsozialistischen Deutschlands gerieten. Vgl. Kunz, E.F.: The Refugee in Flight, S. 135.

1.2.3 Theorieansätze zur Perpetuierung von Migration

Während sich die bisher dargestellten Ansätze auf die Initiierung von Migrationsbewegungen konzentrierten, sollen schließlich noch kurz Theorieansätze vorgestellt werden, die sich mit der Perpetuierung von (internationalen) Wanderungsbewegungen auseinandersetzen.

Vertreter dieses Ansatzes argumentieren, dass Migration nicht nur ein ökonomischer, sondern ein im Wesen sozialer Prozess ist, der eng mit dem Entstehen von Netzwerken verknüpft ist. Migrantennetze werden als Beziehungsgeflechte definiert, die verschiedene Gruppen von Migranten (ehemalige, gegenwärtige und potenzielle) in den Herkunfts- und den Zielländern miteinander auf der Basis von Freundschaft, Verwandtschaft und gemeinsamer Herkunft „vernetzen“. Durch diese Beziehungen wird die Wahrscheinlichkeit internationaler Migration zunehmen, da sie die Kosten und Risiken verringern und den erwarteten Nutzen erhöhen. Netzwerkverbindungen stellen eine Art „soziales Kapital“ dar, das den Zugang zu finanziellem Kapital in verschiedenen Formen erhöht.⁶⁵

Wenn eine kritische Anzahl von Netzwerkverbindungen erreicht ist, löst sich die internationale Migration durch die Zunahme der Netzwerke zunehmend von den ursprünglichen Ursachen, die sie einmal bedingt haben und wird zu einem Phänomen, dem keine direkte Ursache mehr zu Grunde liegt, da jeder Migrationsakt eine soziale Infrastruktur schafft, die dazu beiträgt, dass Migration einen sich selbsterhaltenden Charakter annimmt. Internationale Migration tendiert dazu, sich im Laufe der Zeit solange auszudehnen, bis das Netzwerk theoretisch jedem Abwanderungswilligen eine Möglichkeit zur Migration bieten kann. Erst dann dürfte es nach diesem Ansatz einen Rückgang geben.⁶⁶

Neuere Forschungsansätze ergänzen den Gruppen-Netzwerk-Ansatz mit dem Modell des „New Institutionalism“. Danach tragen Wanderungssysteme in den Ursprungs- und Aufnahmeländern zur Entwicklung von migrationsspezifischen Einrichtungen bei, durch die Wanderungsbewegungen institutionalisiert bzw. fester verankert werden.⁶⁷

In jüngster Zeit ist in Verbindung und Weiterentwicklung der Studien über Migrationsnetze ein neues Forschungsgebiet aufgekommen, das sich mit dem Entstehen transnationaler Räume

⁶⁵ Vgl. Massey, Douglas S.: *Worlds in Motion*, S. 42ff.

⁶⁶ Ebd. und vgl. auch Massey, Douglas S. u. a.: *Theories of International Migration*, in: Cohen, Robin (Hg.): *Theories of Migration*, S. 199.

⁶⁷ Dies können z.B. Anwerbebüros, Flüchtlingshilfeorganisationen oder auch spezialisierte Schlepperorganisationen sein. Vgl. Braun, Gerald/Topan, Angelina: *Internationale Migration*, S. 23 und auch Goss, Jon D./Lindquist, Bruce: *Conceptualizing International Labour Migration: A Structuration Perspective*, in: *International Migration Review* 29 (2/1995), S. 336.

und Identitäten befasst.⁶⁸ Internationale Wanderungen werden bei diesem Ansatz nicht nur als eine Folge der Globalisierung, sondern auch als eine ihrer Triebfedern verstanden, da diese traditionelle Vorstellungen von Raum, Identität und Staatsbürgerschaftskonzepten in Frage stellen. Transnationale soziale Räume und Identitäten entstehen, da sich immer mehr Migranten häufig zwischen Herkunfts- und Zielort hin und her bewegen und trotz Sesshaftigkeit am Zielort zum Herkunftsort weiterhin eine enge Beziehung unterhalten. Politische und nationalstaatliche Einordnungen werden schwieriger, weil Transmigranten zu zwei oder mehr Kulturen gehören und sowohl zu ihrem Herkunfts- als auch zu ihrem Zielort Beziehungen pflegen.⁶⁹

1.2.4 Zusammenfassung der Migrationstheorien

Migration lässt sich nicht, wie es in den modernisierungs- und dependenztheoretischen Varianten geschieht, in ein einheitliches sozioökonomisches Struktur- und Wirkungsgefüge einpassen, das wegen seiner ‚Systemeigenschaften‘ und ‚Eigendynamik‘ in verschiedenen Regionen auch ähnliche Wirkungen zeigen muss. In der Realität gibt es zahlreiche Wanderungssysteme, die bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen auch verschiedene Wirkungen haben.⁷⁰

Die Erkenntnis hat sich durchgesetzt, dass Migration sich nicht auf eine individuelle ökonomische Nutzenmaximierungsstrategie reduzieren lässt und nur sehr unzureichend als Antwort auf unterschiedliche Lohnniveaus (neoklassische Migrationstheorie) interpretiert werden kann. Migration ist letztendlich auf subjektive und objektive Faktoren unterschiedlichster Natur zurückzuführen.

Bei den Push- und Pull-Modellen lässt sich kritisch einwenden, dass diese häufig als gegeben angenommen werden und die Entwicklungsgeschichte, d.h. wie und weshalb sich Schub- und Sogfaktoren in einer bestimmten Form entwickelt haben, nicht erklärt wird. Die Tatsache, dass Armut, Lohnunterschiede, Arbeitslosigkeit oder auch Arbeitskräftemangel in einigen Fällen Migration induzieren, in anderen hingegen nicht, kann mit den neoklassischen Ansätzen oder mit einfachen Push- und Pull-Modellen nicht erklärt werden, da es sich bei diesen um ahistorische, statische und reduktionistische Ansätze handelt. Auf die unterschiedlichen

⁶⁸ Vgl. dazu z.B. Pries, Ludger (Hg.): Transnationale Migration. Soziale Welt, Sonderband 12, Baden-Baden 1997.

⁶⁹ Bisher hat sich ein Großteil der Arbeiten in diesem Kontext auf die USA und ihre Zuwanderungsländer beschränkt und bei Verallgemeinerungen ist daher entsprechende Vorsicht geboten. Ebenfalls könnte es sich auch nur um „Übergangsphänomene“ in einem langfristigen historischen Prozess handeln. Vgl. Parnreiter, Christoph: Theorien und Forschungsansätze zu Migration, in: Husa, Karl/Parnreiter, Christoph/Stacher, Irene (Hg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?, Frankfurt a. M., Wien 2000, S. 38ff.

⁷⁰ Vgl. Braun, Gerald/Topan, Angelina: Internationale Migration, S. 22f.

Bedingungen bzw. zusätzlichen Erklärungsvariablen, denen in diesem Kontext offenbar eine zentrale Rolle zukommt, wird im Rahmen dieser Erklärungsmodelle nicht eingegangen, da beide Ansätze ein mechanistisches Verständnis von Migration haben und oft von einer linearen Kausalität zwischen den Schub- bzw. Sogfaktoren und den Migrationsbewegungen ausgehen.

Die Annahmen der neoklassischen Migrationstheorien und der Push- und Pull- Modelle lassen sich auch empirisch relativ leicht widerlegen, da nicht immer ein signifikanter Kausalzusammenhang zwischen Armutsindex und Abwanderungsraten bestehen muss.⁷¹

Generell bieten die verschiedenen hier vorgestellten theoretischen Konzepte zwar einerseits eine hohe Erklärungskraft bei bestimmten Teilaspekten, aber mit keiner der Theorien kann man alle Aspekte von Migration erklären.

Neben dieser Erkenntnis lässt sich außerdem festhalten, dass die verschiedenen Determinanten, die bei Migrationsbewegungen eine Rolle spielen, sich – außer vielleicht in wenigen Ausnahmefällen – oft nur sehr schwer eindeutig voneinander trennen lassen. Dies hängt damit zusammen, dass die Mehrheit der Migrationsbewegungen eine Reaktion auf die komplexe Realität der globalen Gesellschaft darstellt, in der ethno-religiöse, demographische, soziale, ökonomische, politische und ökologische Faktoren kaum voneinander zu trennen sind.⁷²

Auch eine Unterscheidung zwischen ‚freiwilligen‘ und ‚unfreiwilligen‘ Migrationsbewegungen ist oft kaum möglich und nicht selten auch irreführend, da in der Realität die Entscheidung zur Migration fast immer von verschiedenen Faktoren beeinflusst wird, deren komplexes Zusammenspiel den Grad der Entscheidungsautonomie bestimmt.

⁷¹ Vgl. dazu z.B. die Untersuchungen von Parnreiter, Christoph: Theorien und Forschungsansätze zu Migration, S. 45ff. und auch Ders.: Migration: Symbol, Folge und Triebkraft von globaler Integration. Erfahrungen aus Zentralamerika, in: Parnreiter, Christof/Novy, Andreas/Fischer, Karin (Hg.): Globalisierung und Peripherie. Umstrukturierungen in Lateinamerika, Afrika und Asien (HSK 14), Frankfurt a. M., Wien 1999, S. 129-150.

⁷² S. Richmond, Anthony H.: Sociological Theories, S. 343ff.

1.3 Dimensionen und Tendenzen der Flüchtlings- und Migrationsproblematik

Eine jüngst veröffentlichte Studie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) schätzt den Bestand aller grenzüberschreitenden Migranten weltweit zu Anfang des 21. Jahrhunderts auf über 120 Millionen, während sie 1965 noch 75 Millionen betrug.⁷³

Exakte Daten⁷⁴ hinsichtlich der Zahl der grenzüberschreitenden Arbeitsmigranten weltweit sind nicht verfügbar. Schätzungen gehen aber von insgesamt 80 bis 85 Mio. Arbeitsmigranten aus, von denen aber nur 25-30 Mio. im Rahmen geregelter Arbeitsverträge legalisiert sind. Die große Mehrheit ist also dem Phänomen der „irregulären“ Arbeitsmigration zuzurechnen. Es liegt in der Natur der Sache, dass es keine zuverlässige Statistik gibt, die Aufschlüsse über das Ausmaß der globalen irregulären Migration liefert. Es wird jedoch allgemein davon ausgegangen, dass diese im Weltmaßstab zunimmt.

Am Ende des Jahres 2000 gab es nach Angaben des UNHCR ca. 12,1 Mio. „Mandatsflüchtlinge“, von denen sich ca. 3,4 Mio. in Afrika, 5,3 Mio. in Asien, 0,7 Mio. auf dem amerikanischen Kontinent und 2,7 Mio. Flüchtlinge in Europa befanden.⁷⁵ Die Gesamtzahl der Binnenvertriebenen weltweit liegt zwischen 20 und 25 Mio., wobei einige Schätzungen sogar bis zu 30 Mio. reichen.⁷⁶ Davon sind ca. 16 Mio. in Afrika, 6-7 Mio. in Asien, 5 Mio. in Europa und bis zu 3 Mio. auf dem amerikanischen Kontinent. In Lateinamerika befinden sich in Kolumbien (500 000 - 1 Mio.) bzw. in Guatemala und Peru (jeweils 250 000) eine größere Anzahl von Vertriebenen innerhalb der Landesgrenzen.

Die genannten Zahlen beziehen sich zum überwiegenden Teil auf die Opfer von Kriegen und Bürgerkriegen und beziehen die so genannten Umweltflüchtlinge nicht mit ein, die in der jüngsten Vergangenheit zunehmend an Bedeutung gewonnen haben. Dies sind Personen, die

⁷³ Ebd. Das Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung (Hg.) hingegen schätzt die gegenwärtige Gesamtzahl der internationalen Migranten (ohne die Binnenmigranten) auf 200 Millionen: Weltflüchtlingsbericht. Ein Handbuch zu Fluchtursachen und Asyl, Bevölkerungsbewegungen und Entwicklungspolitik, Berlin 1995. Eine Weltbankstudie jedoch prognostizierte eine leichte Abnahme internationaler Migrationsbewegungen bis zur Jahrtausendwende auf eine Gesamtzahl von 100 Millionen. Vgl. Stanton Russel, Sharon/Teitelbaum, Michael: International Migration and International Trade, Washington D.C. 1992. Das Zahlenmaterial dieser Schätzungen ist in jedem Fall unvollständig, da die Anzahl illegaler (oder „irregulärer“) Zuwanderer darin nicht enthalten ist.

⁷⁴ Die erhöhte Aufmerksamkeit auf internationaler Ebene hat sich bisher nicht in einer dementsprechend verbesserten Datenlage niedergeschlagen. Diese ist auch heute noch unvollständig, da bestimmte Statistiken z.T. gar nicht oder nur in sehr mangelhafter Form vorliegen und zum anderen unterschiedliche Definitionen in den Ländern Gesamtdarstellungen weltweiter Wanderungsbewegungen erschweren. Alle Zahlen sollten deshalb mit einer gewissen Vorsicht betrachtet werden. Vgl. Rheims, Birgit: Migration und Flucht, S. 98ff. und Braun, Gerald/Topan, Angelina: Internationale Migration, S. 10f.

⁷⁵ Unter die Kategorie der „Mandatsflüchtlinge“ fallen Personen, die nach der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 bzw. der OAU-Flüchtlingskonvention von 1969 als Flüchtlinge anerkannt werden bzw. Personen, denen aus humanitären Erwägungen ein Aufenthaltsrecht bzw. vorübergehend Schutz gewährt wird. Vgl. die aktuellen Zahlen im Internet: < <http://www.unhcr.ch/statist/2000provisional/tab01.pdf> > (20.06.2001).

⁷⁶ Vgl. UNHCR (Hg.): Flüchtlinge Nr. 4/Dezember 1999, S. 9 sowie Hampton, Janie (Hg.): Internally Displaced People. A Global Survey, Oxford 1998.

vor Naturkatastrophen verschiedenster Art (Überschwemmungen, Vulkanausbrüche, Desertifikation, Versteppung, Verseuchung usw.) aus ihren Heimatgebieten fliehen bzw. geflohen sind. Langfristig dürfte die Zahl der Umweltflüchtlinge zunehmen, allerdings ist noch völlig unklar, in welchem Ausmaß, da dies von vielen Faktoren abhängt, über deren zukünftige Entwicklung verlässliche Voraussagen nur sehr eingeschränkt möglich sind. Die prognostizierte Gesamtzahl der Umweltflüchtlinge schwankt daher je nach den zu Grunde liegenden Annahmen zwischen 100 Mio. (World Watch Institute) und einer Milliarde (Internationales Komitee vom Roten Kreuz, IKRK).⁷⁷

Es liegen sehr unterschiedliche Einschätzungen bezüglich zukünftiger Massenwanderungen vor, da insbesondere Ereignisse wie Kriege, politische Verfolgungen und Naturkatastrophen, welche in der Regel massive Fluchtbewegungen nach sich ziehen, nicht genau prognostiziert werden können. Wenn man allerdings die gegenwärtigen Wanderungsbewegungen miteinander vergleicht, lässt sich daraus die Prognose ableiten, dass sich in den nächsten zwei Jahrzehnten wahrscheinlich fünf große Tendenzen fortsetzen werden⁷⁸

1. Zuerst ist die *Globalisierung* von Migration zu nennen, die sich darin ausdrückt, dass immer mehr Länder vom Migrationsgeschehen erfasst werden. Zudem erhöht sich die Diversität der Ursprungsgebiete und damit auch die Vielfalt des ökonomischen, sozialen und kulturellen Kontextes, den die Migranten in die meisten Einwanderungsländer tragen.⁷⁹

2. Es wird eine *Beschleunigung* der Migration geben, was sich durch eine Zunahme in allen größeren Regionen abzeichnet. Die Folge ist, dass die Bedeutung, aber auch die Schwierigkeiten einer adäquaten Regierungspolitik zunehmen werden. Es besteht allerdings kein Automatismus, der zu immer größeren Migrationsbewegungen führt, sondern durch politische Regelungen kann internationale Migration verhindert bzw. reduziert werden.

3. Eine weitere Tendenz ist die *Differenzierung* von Migration, was bedeutet, dass die meisten Länder gleichzeitig von verschiedenen Migrationsformen (Arbeitsmigration, Flüchtlingsmigration usw.) betroffen sind. Häufig starten Migrationsketten mit einem Migrationstyp und setzen sich mit anderen Formen fort, trotz oder gerade wegen Bemühungen seitens der Regierungen, diese zu beenden bzw. zu kontrollieren. Die Differenzierung der Migrationsbewegun-

⁷⁷ Vgl. Braun, Gerald/Topan, Angelina: Internationale Migration, S. 11.

⁷⁸ Vgl. Castles, Stephen / Miller, Mark J.: The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World, New York 1998, S. 8f.

⁷⁹ Zwischen 1970 und 1990 hat sich die Zahl der bedeutenden Empfängerländer von Arbeitsmigranten von 39 auf 67 erhöht, während die Zahl bedeutender Herkunftsländer von Arbeitsmigranten von 29 auf 55 gestiegen ist. Die Zahl der Länder, die sowohl als größere Empfänger- als auch Entsendestaaten funktionieren, stieg im selben Zeitraum von vier auf 15 Länder. Vgl. ILO: Press Release ILO/00/2, in: < <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/pr/2000/2.htm> > (13.02.2001).

gen erschwert zudem politische Regulationsmaßnahmen auf nationaler bzw. internationaler Ebene.

4. Es zeichnet sich eine *Feminisierung* der Migration ab: Frauen spielen heutzutage eine größere Rolle bei allen Migrationsformen in allen Regionen. Während in der Vergangenheit die Arbeitsmigration und viele Flüchtlingsbewegungen männlich geprägt waren, kommt Frauen seit den 60er Jahren eine bedeutende Rolle sowohl bei der Arbeitsmigration, als auch bei manchen Flüchtlingsbewegungen zu.

5. Es gibt die Tendenz einer zunehmenden *Politisierung* von Migration, d.h. die internationale Migration beeinflusst zunehmend die Innenpolitik, die bilateralen und regionalen Beziehungen sowie die nationale Sicherheitspolitik von Staaten.

2 Der Einfluss der Entwicklungspolitik auf die Migrationsproblematik

Die jüngsten Debatten zur Entwicklungspolitik im Deutschen Bundestag zeigen, dass die Begriffe Migration und Entwicklungszusammenarbeit zunehmend von politischer Seite aus verknüpft und in einen engen Zusammenhang gebracht werden.⁸⁰ Die Flüchtlings- und Migrationsproblematik wird dort als eine der großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bezeichnet, derer sich die Entwicklungspolitik annehmen müsse, wenn sie den selbst formulierten Anspruch einer „globalen Strukturpolitik“ erfüllen wolle. Parteiübergreifend wird gefordert, die Entwicklungspolitik verstärkt als Instrument zur Reduzierung des Migrationsdrucks zu verwenden.

Die internationale Debatte bezüglich der Wirkungszusammenhänge zwischen Migration und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wird insbesondere von den Geberländern seit Anfang der 90er Jahre mit der im Gefolge des Balkankrieges ausgelösten Rückkehr des Flüchtlingsproblems nach Europa vorangetrieben.

2.1 Ansätze bei Fluchtbewegungen

Die entwicklungspolitische Diskussion des letzten Jahrzehnts zur Flüchtlingsproblematik beschäftigte sich mit der Tatsache, dass in der Vergangenheit die beiden Instrumente der humanitären Hilfe und der EZ in Fluchtsituationen nur in einzelnen Krisen und nur in bestimmten Phasen eingesetzt wurden und sich bilaterale Geber in diesen Situationen besonders zurückhaltend verhielten.⁸¹

Im Rahmen einer neu angestoßenen Debatte wird versucht, die festgestellten Defizite zu thematisieren und Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Die Diskussion im Kontext der Flüchtlingsproblematik beschäftigt sich hauptsächlich mit dem Einfluss der EZ auf die drei Felder der Fluchtursachen, der Fluchtfolgen und der Reintegration bzw. Rehabilitation.

Das BMZ als zuständiges Ministerium legte im April 1994 ein entsprechendes Konzept zur Flüchtlingspolitik vor, das Ziele, Schwerpunkte, Kriterien und Ansätze für eine sektorübergreifende Flüchtlingspolitik im Rahmen der EZ in den oben genannten Bereichen festlegt.⁸²

⁸⁰ Die Debatte zur Entwicklungspolitik der ehemaligen Bundesregierung unter Helmut Kohl vom 15. Januar 1998 und die Regierungserklärung bzw. Debatte zum Thema Entwicklungspolitik der jetzigen Bundesregierung unter Gerhard Schröder vom 19. Mai 2000 sind nachzulesen in: Das Parlament Nr. 5 (23.1.1998), S. 7-10 bzw. Das Parlament Nr. 22-23 (26.5/2.6.2000), S. 7-9.

⁸¹ Vgl. Klingebiel, Stephan: Beiträge der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Verminderung der internationalen Flüchtlings- und Migrationsproblematik. Diskussions- und Erfahrungsstand (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik), Berlin 1994, S. 25ff.

⁸² Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) [Hg.]: Konzept Flüchtlingspolitik im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (BMZ aktuell 040), Bonn 1994.

Flüchtlingspolitik wird in diesem Zusammenhang als eine Querschnittsaufgabe der Entwicklungspolitik beschrieben. Übergeordnetes Ziel der flüchtlingsrelevanten Entwicklungszusammenarbeit soll es sein, Ursachen und negative Folgen von Flucht und Migration zu vermeiden bzw. zu entschärfen.

2.1.1 Fluchtursachen

Im Bereich der Fluchtursachen wird vor allem die Frage behandelt, was die EZ auf politischer Ebene zur Prävention oder Beendigung von Konflikten beitragen kann. Die Initiative der Bundesrepublik Deutschland auf der Ebene der Vereinten Nationen im Herbst 1980⁸³ leitete den Beginn der Präventionsdebatte hinsichtlich der Weltflüchtlingsproblematik ein. Die Bundesrepublik betonte in ihrer Initiative insbesondere den politischen und sicherheitspolitischen Aspekt von Fluchtbewegungen, die ihrer Ansicht nach eine zunehmende Gefahr für die zwischenstaatlichen Beziehungen und die politische, soziale und ökonomische Stabilität der betroffenen Regionen darstellten. Grenzüberschreitende Flüchtlingsbewegungen würden deshalb nicht nur einzelne Staaten, sondern die gesamte internationale Staatengemeinschaft betreffen.⁸⁴

Am 27. Januar 1989 forderte der Deutsche Bundestag mit seinem Beschluss „Der entwicklungspolitische Beitrag zur Lösung von Weltflüchtlingsproblemen“⁸⁵ die Bundesregierung nicht nur dazu auf, durch die Ergreifung von Initiativen zu einer flüchtlingsrelevanten Entwicklungspolitik im Rahmen einer international integrierten Flüchtlingsstrategie auf internationaler Ebene die Führung zu übernehmen, sondern auch, die Fluchtursachen durch den Politikdialog, präventive Friedenssicherung und die Beseitigung der ökonomischen und sozialen Ursachen von Not und Hunger zu vermindern.

Im Juni 1989 äußerte sich auch der Wissenschaftliche Beirat beim BMZ⁸⁶ mit seinem „Memorandum zur Weltflüchtlingsproblematik“⁸⁷ zur behandelten Thematik und auch dieser plädierte u.a. für eine präventive Verhinderung von Flüchtlingsbewegungen mit Hilfe des Politikdialogs. Das damalige Bundeskabinett reagierte darauf und verabschiedete die unter der

⁸³ Vgl. zu der deutschen Initiative UN Doc. A/35/242, 25.9.1980; UN Doc. A/36/582, 23.10.1981 und die verabschiedeten Resolutionen 35/124, 11.12. 1980 und 36/148, 16.12. 1981 (in deutscher Fassung), in: Vereinte Nationen 30 (2/1982), S. 72f.

⁸⁴ Vgl. UN Doc. A/36/582, S. 20.

⁸⁵ Der Bundestagsbeschluss vom 27. Januar 1989 ist abgedruckt in: Deutscher Bundestag: Bundestagsdrucksache 11/3455.

⁸⁶ Der wissenschaftliche Beirat beim BMZ hat Wissenschaftler aus verschiedenen mit dem Bereich der Entwicklungspolitik verbundenen Fachdisziplinen als Mitglieder und berät das BMZ.

⁸⁷ Vgl. BMZ (Hg.): Memorandum zur Weltflüchtlingsproblematik. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bonn 1989.

Federführung des Bundesministeriums des Inneren (BMI) entwickelte Flüchtlingskonzeption der Bundesrepublik Deutschland im September 1990.⁸⁸ In dieser Konzeption, die die Flüchtlings- und Migrationsproblematik zum ersten Mal in ihrer Gesamtheit erfasst und auf deutscher Ebene den ersten Versuch darstellt, einen bezüglich der Problematik kohärenten Politikansatz zu formulieren, wird der Entwicklungszusammenarbeit und der Wirtschaftshilfe bei der Bekämpfung der Fluchtursachen zukünftig eine Schlüsselrolle zugewiesen.

Obwohl die Idee der politischen Konditionalität⁸⁹, d.h. die Bindung von Entwicklungsgeldern an politische Bedingungen, grundsätzlich nicht neu ist⁹⁰, wird die Diskussion insbesondere in Form der Menschenrechtskonditionalität bei der Vergabe von Entwicklungsgeldern seit Anfang der 90er Jahre geführt. Auf deutscher Ebene kommen dabei den vom ehemaligen Entwicklungsminister Spranger im Oktober 1991 eingeführten fünf Kriterien der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – Achtung der Menschenrechte, Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, Rechtsstaatlichkeit und Gewährung von Rechtssicherheit, marktwirtschaftlich und sozial orientierte Wirtschaftsordnung und Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns – eine Bedeutung zu.⁹¹ Das Kriterium der Entwicklungsorientierung kann z.B. Auflagen der Geberländer zur Verringerung der Rüstungsausgaben oder zur Durchsetzung bestimmter Reformen, die entwicklungshemmende Strukturen durchbrechen können, umfassen. Es geht also um die Frage, wie allgemein fluchtverursachende Potenziale durch *good governance* reduziert werden können.

Politische Konditionalität kann sich in dem Fall als legitim erweisen, wenn diese auf eine Verbesserung der Grundrechte und der Entwicklungsperspektiven der Bevölkerungsmehrheit in den Entwicklungsländern abzielt.⁹² Problematisch wird es jedoch, wenn die Menschen, die unter diktatorischen Systemen zu leiden haben, noch zusätzlich durch den Entzug der Entwicklungszusammenarbeit bestraft werden. Wichtig ist in diesem Kontext die Glaubwürdigkeit der Geberseite (vor allem was die Forderung nach einer Beschränkung der Rüstungsaus-

⁸⁸ Vgl. Bundesministerium des Inneren (BMI) [Hg.]: Flüchtlingskonzeption der Bundesrepublik Deutschland. Ansätze für eine ressortübergreifende Politik, Bonn 1990.

⁸⁹ Zum Thema EZ und politische Konditionalität vgl. z.B. Tetzlaff, Rainer (Hg.): Menschenrechte und Entwicklung, Bonn 1993; oder auch BMZ (Hg.): Die Bedeutung sozialer Menschenrechte für die Entwicklungszusammenarbeit. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ aktuell 100), Bonn 1999; BMZ (Hg.): Förderung der Menschenrechte, eine Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit (BMZ aktuell, 90), Bonn 1998.

⁹⁰ Auch die Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank sind z.B. an bestimmte Bedingungen gebunden und im deutschen Kontext lassen sich die Lieferbindung bei Krediten und in historischer Perspektive auch die *Hallstein-Doktrin* nennen, nach der die Vergabe von Entwicklungshilfe an politische Bedingungen geknüpft wurde. Vgl. Dehdashti, Rexane: Prävention von Fluchtbewegungen. Die internationale Diskussion und die Entwicklung von Frühwarnsystemen, Berlin 1996, S. 148ff.

⁹¹ Vgl. BMZ (Hg.): Rede von Bundesminister Carl-Dieter Spranger vor der Bundespressekonferenz über „Neue politische Kriterien des BMZ“, Bonn (10.10.1991).

⁹² Vgl. Dehdashti, Rexane: Prävention von Fluchtbewegungen, S. 149.

gaben betrifft) und die konkrete Umsetzung in der politischen Vergabep Praxis. Offensichtlich ist, dass kein automatischer Zusammenhang zwischen den Rahmenbedingungen und den Hilfeleistungen der deutschen EZ besteht.⁹³ Genau an diesem Punkt entzündet sich auch regelmäßig die Kritik. Es steht zu befürchten, dass in politischer, ökonomischer, und strategischer Hinsicht weniger bedeutende Länder bei der Anwendung der erwähnten Kriterien mit einer wesentlich restriktiveren Auslegung zu rechnen haben als politische „Schwergewichte“, bei denen dies sehr viel weniger wahrscheinlich ist.

Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit werden von der internationalen Gemeinschaft in zunehmenden Maß so verstanden, dass diese durch ihre Maßnahmen dazu beitragen sollen, ein friedliches Umfeld zu schaffen.⁹⁴ An dieser Stelle kann man auch die Debatte um die Schaffung bzw. Verbesserung von Frühwarnsystemen einfügen.⁹⁵ Dabei soll die Informationslage hinsichtlich Menschenrechtsverletzungen, Minderheitenverfolgungen usw. verbessert werden, um bevorstehende Fluchtbewegungen zu verhindern oder adäquater auf diese reagieren zu können. Auf Grund der damit einhergehenden höheren Transparenz und der früheren Warnzeit könnten dadurch jedoch auch die betroffenen Bevölkerungsteile eher zur Flucht bereit sein bzw. dazu ermutigt werden und damit letztendlich auch für höhere Flüchtlingszahlen sorgen.

2.1.2 Fluchtfolgen und (Re-)Integration

Der Bereich der Fluchtfolgenentschärfung und (Re-)Integrationsförderung wird seit Anfang der 90er Jahre von politischer Seite aus in den Vordergrund geschoben. Dahinter steht die Absicht, Fluchtbewegungen regional zu begrenzen, bevor diese die eigenen Grenzen erreichen.⁹⁶ Der Komplex Fluchtfolgen und (Re-)Integration, der auch Repatriierungs- und Reha-

⁹³ Darauf weist auch der ehemalige Bundesentwicklungsminister Spranger hin. Vgl. „Neue Kriterien werden konkret angewandt.“ Interview mit Entwicklungsminister Carl-Dieter Spranger, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)* 33 (5/1992), S. 20f.

⁹⁴ Vgl. dazu UNHCR (Hg.): *The State of the World's Refugees. The Challenge of Protection*, New York 1993; Zolberg, Aristide R./Suhrke, Astri/Aguayo, Sergio: *Escape from Violence. Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, New York, Oxford 1989.

⁹⁵ Vgl. UNHCR (Hg.): *The State of the World's Refugees*, S. 121-137 und Dehdashti, Rexane: *Prävention von Fluchtbewegungen*, S. 45ff.

⁹⁶ Die Verabschiedung des so genannten Asylkompromisses vom 6. Dezember 1992 und die damit verbundene Änderung des Art. 16 GG sowie der damalige innenpolitische Druck, die Zahl der Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge weiter zu begrenzen, führten zum Bundestagsbeschluss „Entwicklungspolitische Maßnahmen zur Minderung der Asyl- und Flüchtlingsprobleme“ vom Januar 1993. Dieser setzt seine Schwerpunkte auf den Bereich einer forcierten Rückkehrförderung der Flüchtlinge und die gleichzeitige Unterstützung der Nachbarregionen von Fluchtursprungsländern. Der Beschluss vom 14. Januar 1993 ist abgedruckt in: *Deutscher Bundestag: Bundestagsdrucksache 12/2726*.

bilitierungsmaßnahmen einschließt, beschäftigt sich vor allem mit der zentralen Frage, wie der möglichst fließende Übergang von der kurzfristigen Überlebenshilfe bzw. der humanitären Soforthilfe über die mittel- bzw. langfristige Rehabilitierungs- bzw. Reintegrationsphase zu einer sich selbst tragenden Entwicklung als im Grunde der klassischen Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit gewährleistet werden kann.⁹⁷ Diese Überlegungen sind nichts grundsätzlich Neues, da es schon in den 70er und 80er Jahren eine ähnliche Debatte zu der Thematik „Refugee Aid and Development“ gab.

Auf Grund der Tatsache, dass sich die Entwicklungspolitik in der jüngsten Vergangenheit immer häufiger in einer Grauzone zwischen kurzfristiger humanitärer Hilfe und langfristiger Entwicklungszusammenarbeit bewegt, wurde vom BMZ das Konzept der so genannten „entwicklungsorientierten Nothilfe“ ins Leben gerufen.⁹⁸ Nach der Definition des BMZ besteht diese Art der Nothilfe aus „Maßnahmen, die nicht mehr reine Überlebenshilfe sind, aber auch nicht den strengen Kriterien der Nachhaltigkeit genügen müssen. Solche Maßnahmen sind in der Regel kurzfristig (3 bis 15 Monate), knüpfen an vorausgegangene humanitäre Hilfe an und fügen sich in ein international abgestimmtes Gesamtkonzept der Katastrophenhilfe ein. Sie zeigen schon strukturelle Wirkungen, sollen zu längerfristigen Programmen hinführen und größere Folgeschäden der Katastrophe vermeiden.“⁹⁹

Diese Nothilfe soll dabei auf mehreren Ebenen ansetzen: auf der Mikroebene bei der Zielgruppe, auf der Mesoebene bei der Beratung von Partnerorganisationen und auf der Makroebene bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen. Die entwicklungsorientierte Nothilfe verfolgt die doppelte Zielsetzung, kurz- und langfristige Maßnahmen miteinander zu koppeln, d.h. einerseits einen unmittelbaren Beitrag zur Überlebenssicherung gefährdeter Zielgruppen zu leisten und parallel dazu einen Entwicklungsprozess in Gang zu setzen.¹⁰⁰

Die Erschließung von neuen Tätigkeitsfeldern, die nicht dem klassischen Selbstverständnis der EZ entsprechen, wie z.B. die Beseitigung von Landminen oder auch die Einbeziehung von demobilisierten Soldaten in Programme der EZ, ergibt sich aus dem Versuch „Entwicklungslücken“ zu schließen.

⁹⁷ Der (lückenlose) Übergang wird im Englischen als *continuum* bezeichnet, der allerdings nicht als lineare Abfolge verschiedener Phasen zu sehen ist, sondern als Zielsetzung, einen möglichst nahtlosen Übergang zu gewährleisten, um einen sich selbst tragenden, nachhaltigen Entwicklungsprozess zu initiieren. Die Lücke zwischen der humanitären Nothilfe und der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit wird als *development gap* bezeichnet. S. zu den Begriffen UNHCR (Hg.): *The State of the World's Refugees*, S. 114ff.

⁹⁸ Dazu wurde 1996 ein neuer Haushaltstitel 686 25 „Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe“ eingerichtet. Vgl. dazu BMZ (Hg.): *Entwicklungsorientierte Nothilfe des BMZ* (BMZ aktuell 065), Bonn 1996, S. 2ff.

⁹⁹ Ebd., S. 3.

¹⁰⁰ Vgl. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Hg.): *Entwicklungsorientierte Nothilfe (EON), Arbeitskonzept der GTZ*, Eschborn 1998, S. 8, 21.

Entwicklungspolitische Risiken, die bei einer flüchtlingsbezogenen Arbeit zu berücksichtigen sind, stellen z.B. potenzielle Sicherheitsrisiken für die Träger der Maßnahmen dar. Die bloße Unterstützung einer Zielgruppe bedeutet fast zwangsweise eine politische Parteinahme und damit auch eine politische Mitverantwortung für ihre Sicherheit. Zudem müssen für die Implementierung entsprechender Maßnahmen häufig Kompromisse mit staatlichen Militärs oder auch – im Falle der Abwesenheit einer im Land allgemein anerkannten Regierung – mit paramilitärischen Gruppen oder Clanmilizen eingegangen werden, um z.B. mit Hilfe von Friedenskorridoren überhaupt eine Gelegenheit zu erhalten, aktiv zu werden.¹⁰¹ Es liegt auf der Hand, dass die Wirksamkeit einer flüchtlingsorientierten Entwicklungszusammenarbeit dadurch z.T. erheblich verringert werden kann.

Das BMZ-Konzept zur flüchtlingsrelevanten Entwicklungszusammenarbeit schlägt vor, die Akzeptanz der Flüchtlinge bei der lokalen Bevölkerung des Aufnahmelandes mit Hilfe von Projekten zu steigern, von denen beide Gruppen profitieren. Zudem soll dem Syndrom der „Hospitalisierung“ durch die Förderung der Eigeninitiative der Flüchtlinge entgegengewirkt werden, um in einer späteren Phase die Voraussetzungen für die soziale und wirtschaftliche Integration der Flüchtlinge im jeweiligen Aufnahmeland zu verbessern. Nach dem Wegfall der Fluchtgründe wird positiven Rückkehranreizen gegenüber Leistungen im Erstaufnahmeland Priorität eingeräumt. Falls die Rückkehr der Flüchtlinge sich als schwierig erweist, sollen Hilfen für Wiederaufbaumaßnahmen geleistet werden. Dies stellt eine Erweiterung der bisherigen Tätigkeitsfelder der deutschen EZ dar. Es wird darauf hingewiesen, dass die Rückkehr und der Wiederaufbau unauflöslich miteinander verknüpft sind, da der Wiederaufbau die Rückkehr des aktiven Teils der Flüchtlinge voraussetzt und deren Reintegration ohne die gleichzeitige Schaffung von Wohnraum, Arbeitsplätzen und einer entsprechenden Infrastruktur nicht möglich ist.¹⁰²

Maßnahmen der Rückkehr und des Wiederaufbaus sollen nach den Vorstellungen des BMZ u.a. die lokale Selbstverwaltung fördern, Kleinbauern Starthilfen geben, Beschäftigungs- und Existenzgründungsprogramme schaffen, Trägerstrukturen aufbauen und zur Schaffung von praxisorientierten Ausbildungsprogrammen für Rückkehrer beitragen.¹⁰³ Die ausdrückliche Einbeziehung nicht nur von zurückgekehrten Flüchtlingen, sondern auch von anderen Kriegs- bzw. Katastrophenopfern sowie demobilisierten Guerillakämpfern und Soldaten in die Fördermaßnahmen zur Rehabilitation und Wiedereingliederung ist in dieser Form neu.

¹⁰¹ Vgl. Klingebiel, Stephan: Beiträge der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, S. 27.

¹⁰² Vgl. BMZ (Hg.): Konzept Flüchtlingspolitik, S. 19, 22.

¹⁰³ Ebd., S. 23.

Der Wissenschaftliche Beirat beim BMZ kommt in seiner Stellungnahme „Migration und Entwicklungszusammenarbeit“¹⁰⁴ vom Januar 1994 zu dem Schluss, dass es in den Bereichen Fluchtfolgenbekämpfung und Reintegrationsförderung noch am wahrscheinlichsten sei, kurz- bis mittelfristige Erfolge auch mit relativ geringen Mitteln zu erzielen. Der Beirat zieht auf Grund dieser Überlegungen den Schluss, das entwicklungspolitische Instrumentarium verstärkt auf das Feld der Folgenbekämpfung zu konzentrieren.¹⁰⁵ Diese Schlussfolgerung ist jedoch nicht unumstritten, da man einwenden könnte, dass damit bereits vor dem Problem kapituliert und der Entwicklungspolitik gleichzeitig ein Alibi geliefert werde, keine breit angelegte Ursachenbekämpfung zu versuchen.¹⁰⁶ Die Überlegung, entwicklungspolitische Mittel im Bereich der Folgenbekämpfung zu konzentrieren, könnte in letzter Konsequenz eine Abkehr von einer Entwicklungspolitik bedeuten, welche die Ursachen von Flucht und Migration zu entschärfen versucht und damit auch einen Verzicht auf eine verstärkte Krisenprävention.¹⁰⁷

2.2 Ansätze bei Migrationsbewegungen

Hinsichtlich der Migrationsproblematik stellt sich die entscheidende Frage, ob die Entwicklungszusammenarbeit in der Lage ist, den Migrationsdruck mit spezifischen Maßnahmen zu reduzieren. Dabei geht man oft implizit davon aus, dass es Zielsetzung der EZ sein soll, einen Beitrag zur Reduzierung von Migration zu leisten.

Die Förderung bzw. Zunahme von Migration muss aber nicht automatisch negativ sein, sondern kann im Gegenteil auch zahlreiche positive Seiten haben, sowohl für die Ziel- als auch für die Herkunftsländer.¹⁰⁸ Aus historischer und ökonomischer Perspektive lässt sich dafür die USA als ein Paradebeispiel anführen. Ohne die massive Einwanderung aus Europa im 19.

¹⁰⁴ Vgl. BMZ (Hg.): Migration und Entwicklungszusammenarbeit. Eine Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ aktuell), Bonn 1994. Die Stellungnahme ist auch in einem weitgehend identischen Neudruck von 1999 zu finden (BMZ aktuell 099).

¹⁰⁵ Ebd., S. 7, 9f.

¹⁰⁶ Vgl. z.B. die Argumentation von Nuscheler, Franz: Migration und Entwicklungspolitik, in: Holtz, Uwe (Hg.): Probleme der Entwicklungspolitik, Bonn 1997, S. 230.

¹⁰⁷ Dies steht zudem im Widerspruch zu dem Memorandum von 1989, als derselbe Wissenschaftliche Beirat noch kritisierte, dass das Migrationsproblem zu sehr als humanitäres und zu wenig als entwicklungs- und friedenspolitisches Problem behandelt werde. Vgl. Nuscheler, Franz: Krisenreaktion statt Krisenprävention. Kapitulierte die Entwicklungspolitik vor dem Migrationsproblem?, in: Zeitschrift für Kulturaustausch 45 (1/1995), S. 22.

¹⁰⁸ Ökonomisch gesehen fußen solche Erwägungen auf dem Paradigma modernisierungstheoretischer- bzw. neoklassischer Theorien, nach denen Migration zum Abbau des Bevölkerungsüberschusses, eines Überangebots von Arbeit und durch Rücküberweisungen von Migranten bzw. nach ihrer eventuellen Rückkehr durch die im Ausland gesammelten Erfahrungen und Qualifikationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Herkunftsländer beiträgt.

Jahrhundert bzw. in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und später verstärkt auch aus anderen Erdteilen hätte die USA wahrscheinlich nicht den gegenwärtigen Weltmachtstatus erlangen können.

Der Wissenschaftliche Beirat beim BMZ weist darauf hin, dass bei einer Politik, die eine Eindämmung von Migration verfolge, angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der von den Migranten getätigten Rücküberweisungen für die Entwicklung ihrer Heimatgebiete auch die Interessen der Entwicklungsländer berücksichtigt werden sollten.¹⁰⁹

Sowohl auf deutscher wie auch auf internationaler Ebene liegen einige Untersuchungen zum Einfluss der Entwicklungszusammenarbeit auf die Migrationsproblematik vor.¹¹⁰ Generell lässt sich jedoch sagen, dass wissenschaftliche Erkenntnisse in dieser Hinsicht erst in Ansätzen vorliegen und es daher auch sehr schwierig ist, konkrete Maßnahmen z.B. zur Reduzierung von Migration durchzuführen. Die Defizite hängen aber weniger damit zusammen, dass die Thematik von der Wissenschaft vernachlässigt wird, sondern vor allem damit, dass es wegen der hohen Komplexität des Migrationsphänomens häufig sehr schwer ist, eindeutige Wirkungs- bzw. Einflussmechanismen herzustellen und schlüssig zu belegen.

Es gibt z.B. Hinweise darauf, dass strukturverbessernde Maßnahmen möglicherweise Migrationsbereitschaft auslösen, da durch diese eventuell erst die Voraussetzungen zur Migration geschaffen werden könnten.¹¹¹ Der Wissenschaftliche Beirat beim BMZ kommt zu dem Ergebnis, „daß eine erfolgreiche EZ zwar – unfreiwillige – Migrationen verhindern, gleichzeitig aber auch die Mobilität der Menschen weiter fördern wird.“¹¹²

Die vorliegenden Studien ziehen überwiegend ähnliche Schlussfolgerungen. Sie weisen darauf hin, dass die entwicklungspolitische Zusammenarbeit lediglich einen geringen bzw. indirekten Beitrag zur Verringerung des Migrationsdrucks leisten könne.¹¹³ Der Wissenschaftli-

¹⁰⁹ Vgl. BMZ (Hg.): Migration und Entwicklungszusammenarbeit, S. 9.

¹¹⁰ Vgl. dazu Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) [Hg.]: Development Challenges, Development Co-operation and Migration, Development Co-operation Directorate, Paris 1993; OECD (Hg.): Migration and Development. New Partnerships for Cooperation, Paris 1994; Tapinos, Georges: Can International Co-operation be an Alternative to the Emigration of Workers?, in: OECD (Hg.): The Changing Course of International Migration, Report 'International Conference on Migration' in Rom vom 13.-15. März 1991, Paris 1993; International Organization for Migration (IOM) [Hg.]: Migration and Development. Report on the Seminar, Tenth IOM Seminar on Migration, 15.-17. September 1992, Genf 1992; International Labour Organization (ILO)/United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): Joint ILO/UNHCR Meeting on International Aid as a Means to Reduce the Need for Emigration, Informal Summary Record, Genf 1992; Blaschke, Jochen: Findings from aid and co-operation programmes and their effects on migration: measures taken and new prospects, Migration and International Cooperation: Challenges for OECD Countries, Conference Organized by the OECD, Canada and Spain, Madrid, 29.-31. März, Paris 1993; Oualalou, Fathalla: International aid to offset the ban on immigration to Europe (ILO), Genf 1992.

¹¹¹ Ebd., S. 8ff.

¹¹² Ebd., S. 9.

¹¹³ Vgl. OECD (Hg.): Development Challenges, Development Cooperation, S. 9; BMZ (Hg.): Migration und Entwicklungszusammenarbeit, S. 6.

che Beirat beim BMZ warnt deshalb davor, die Entwicklungspolitik im Bereich der Migrationsbekämpfung mit unerfüllbaren Erwartungen zu belasten, welche bei absehbarer Nichterfüllung und daraus resultierender Enttäuschung dem Ansehen der EZ schaden würden.¹¹⁴

Solange die EZ keinen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern der Migranten leisten kann, lässt sich auch keine Reduzierung der Migrationsnotwendigkeit oder der Migrationsbereitschaft erzielen und damit wird sich auch nicht der Migrationsdruck verringern lassen. Zudem gibt es kaum praktische Erfahrungen hinsichtlich Konzeption, gezieltem Einsatz und Wirkungsweise von Instrumenten zur Eindämmung von Migration. Die Zusammenhänge zwischen (wirtschaftlicher und sozialer) Entwicklung einerseits und Migration andererseits sind sehr komplex und häufig nicht direkt nachzuweisen. Deshalb lassen sich auch schwer Voraussagen bezüglich erwarteter Wirkungsmechanismen der EZ im Migrationskontext machen.

Wegen der Multikausalität von Migration gestaltet es sich für die EZ mit ihren begrenzten finanziellen Ressourcen als schwierig, gleichzeitig an mehreren Punkten effektiv anzusetzen und somit Migrationsbewegungen entscheidend zu beeinflussen. In der Vergangenheit gesammelte Erfahrungen mit Maßnahmen im Rahmen der EZ, die als explizite Zielsetzung eine Migrationsreduzierung verfolgten, haben größtenteils enttäuschende Resultate erbracht.¹¹⁵

Darüber hinaus muss die regionale Fokussierung bzw. Konzentration der EZ auf die Hauptherkunftsländer von Migranten nicht automatisch zur Reduzierung von Migrationsbewegungen führen. Forderungen nach Maßnahmen, die kurzfristig den Migrationsdruck auf die Geberländer senken sollen, sind problematisch, da potenzielle andere Herkunftsländer vernachlässigt werden.¹¹⁶

Auf praktische Erfahrungen bezüglich der Wirkungszusammenhänge der Entwicklungszusammenarbeit auf den Migrationskomplex kann nur in wenigen Bereichen wie z.B. der Rückkehrförderung zurückgegriffen werden.¹¹⁷ Von zentraler Bedeutung ist letztendlich die Frage, ob es möglich ist, über die EZ die politischen, sozialen, ökonomischen, ökologischen und ethnisch-kulturellen Faktoren, die einen direkten Bezug zur Migration haben, zu beeinflussen. Auf Grund des großen Interesses der (westlichen) Geber an EZ-Maßnahmen zur Verringerung des Migrationdrucks kommt auch der Frage, wie mit entwicklungspolitischen Maßnahmen

¹¹⁴ Ebd., S. 6.

¹¹⁵ So waren z.B. Programme zur ländlichen Entwicklung, die zur Verringerung der Landflucht beitragen sollten, nur selten erfolgreich. Ebd.

¹¹⁶ Vgl. Klingebiel, Stephan: Beiträge der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, S. 28f.

¹¹⁷ Vgl. z.B. Blaschke, Jochen: Flucht und Entwicklung in Osteuropa, in: Blaschke, Jochen / Germershausen, Andreas (Hg.): Sozialwissenschaftliche Studien über das Weltflüchtlingsproblem, Bd. 1, Berlin 1992, S. 119 ff.

speziell auf abwanderungsbereite Bevölkerungsgruppen eingewirkt werden kann, ein hoher Stellenwert zu.¹¹⁸

Es ist schwierig, eine eindeutige Trennlinie zwischen spezifischen Zielsetzungen bezüglich der Migrationsproblematik und den allgemeinen Zielen der Entwicklungszusammenarbeit zu ziehen. Bisherige Untersuchungsergebnisse¹¹⁹ legen aber die Erkenntnis nahe, dass eine Strategie, die das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung und der Schaffung von mehr Arbeitsplätzen verfolgt, auch im Migrationskontext einen erfolgsversprechenden Ansatz bieten könnte.

Angesichts der schon kurz skizzierten Komplexität der den Migrationsbewegungen zu Grunde liegenden Ursachen leuchtet es ein, dass es keine kurzfristigen Erfolge bei der Bekämpfung der strukturellen Migrationsursachen geben kann. Dies gilt sowohl für die ökologischen (Umweltzerstörung), ökonomischen (wirtschaftliche Marginalisierung), demographischen (Bevölkerungswachstum), politischen (Kriege, Bürgerkriege, Menschenrechtsverletzungen usw.) und auch für die kulturellen (anhaltende Diffusion westlicher Werte und Lebensstile) Ursachen.¹²⁰ Bei den politischen Ursachen besteht vielleicht noch die größte Möglichkeit, kurz- und mittelfristig Einfluss zu nehmen, aber auch hier gibt es gegenwärtig keine eindeutigen Hinweise darauf, dass seitens der internationalen Gemeinschaft der notwendige politische Wille dafür vorhanden ist. Diese Überlegungen führen zu der von den meisten Migrationsexperten wahrscheinlich geteilten Annahme, dass der Migrationsdruck in der Zukunft anhalten wird bzw. sich noch erheblich verstärken dürfte.¹²¹

Selbst wenn die internationale Gemeinschaft ihre Aufgaben, d.h. Entschärfung der genannten Ursachen, Begleitung von sinnvollen und möglichen Migrationsbewegungen, Unterstützung der Flüchtlinge bzw. Migranten auf der Flucht bzw. der Wanderung sowie die Förderung der Reintegration im Herkunftsland bzw. der Integration in ein Aufnahmeland, ernst nimmt, ist nur langfristig eine Reduzierung des Migrationsdrucks zu erwarten. Eine Entschärfung der Ursachen können wahrscheinlich nur vor einem längeren Zeithorizont angelegte Strategien versprechen, welche die zentralen Probleme wie z.B. Armut und Umweltzerstörung mit Hilfe international koordinierter Maßnahmen im globalen Maßstab zu bekämpfen versuchen.¹²²

Angesichts dieser Erwägungen sollte deutlich geworden sein, dass sich die EZ nicht als kurzfristiges Kriseninstrument zur Verringerung unerwünschter Migration eignet, sondern eher

¹¹⁸ Vgl. Klingebiel, Stephan: Beiträge der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, S. 28.

¹¹⁹ Vgl. z.B. ILO/UNHCR (Hg.): Joint ILO-UNHCR Meeting, S. 7ff.; OECD: Migration and International Cooperation, S. 9f.; UNFPA (Hg.): Weltbevölkerungsbericht 1993, Bonn 1993, S. 37.

¹²⁰ BMZ (Hg.): Migration und Entwicklungszusammenarbeit, S. 3ff.

¹²¹ Opitz, Peter J. (Hg.): Der globale Marsch, S. 41ff.

¹²² BMZ (Hg.): Migration und Entwicklungszusammenarbeit, S. 5.

den Zweck eines Katalysators zur Beschleunigung von Entwicklungsprozessen erfüllen könnte und so in der Lage wäre, einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen und damit langfristig auch zur Entschärfung der Migrationsproblematik zu leisten.

3 Die Fallstudie Guatemala: Die Fluchtfolgen im Aufnahmeland Mexiko und die Reintegration in Guatemala

3.1 Die Flüchtlings- und Migrationsproblematik in Guatemala

3.1.1 Die historischen Wurzeln von Flucht und Migration in Guatemala

Obwohl es in Guatemala auch schon in präkolumbianischen Zeiten Migrationsbewegungen gegeben hatte¹²³, markierte doch der Kontakt zwischen „alter“ und „neuer“ Welt den Beginn einer neuen Form von Migration. Für die Nutzung des wirtschaftlichen Potenzials Lateinamerikas benötigten die *conquistadores* eine erhebliche Anzahl an Arbeitskräften und die indigene Bevölkerung musste dafür zur Verfügung stehen. Unter dem Vorwand der Missionierung war damit einer hemmungslosen Ausbeutung der einheimischen Bevölkerung Tür und Tor geöffnet.

Im Jahre 1524 marschierte Pedro de Alvarado in Guatemala ein und ließ in Iximché die erste Hauptstadt errichten. Von Anfang an wurde die indigene Bevölkerung von den spanischen Eroberern vor allem in ihrer Funktion als Arbeitskraft gesehen. Über verschiedene Systeme der Zwangsarbeit wurde die Befriedigung des Bedarfs an billiger, jederzeit verfügbarer Arbeitskraft und damit die Kontrolle der indianischen Arbeitskraft sichergestellt.¹²⁴ Nicht nur die extrem harten Arbeitsbedingungen, sondern auch der militärische Konflikt mit den Invasoren, Hunger und Unterernährung im Zuge der gewaltsamen Veränderungen, sowie Naturkatastrophen und vor allem von den Europäern eingeschleppte Krankheiten zeichneten für den dramatischen Rückgang der einheimischen Bevölkerung des damaligen Zentralmexikos (was dem heutigen Zentralamerika entspricht) verantwortlich.¹²⁵

Der Rückgang der indianischen Bevölkerung und die Zunahme der spanischen Bevölkerung führten dazu, dass die freie Lohnarbeit, die zuerst nur als Ergänzung gedacht war, das alte System der Zwangsarbeit schon bald ersetzte, da diese Form der Arbeit den potenziellen Arbeitskräftepool der indianischen Bevölkerung noch vergrößerte. Mit der Lohnarbeit eng verbunden war die Schuldknechtschaft, welche die indigene Bevölkerung an den jeweiligen Be-

¹²³ Vgl. Allebrandt, Rainer: Die Erben der Maya, S. 51ff.

¹²⁴ Vgl. dazu Burkholder, Mark A./Johnson, Lyman J.: Colonial Latin America (3. Aufl.), New York 1997, S. 116ff.

¹²⁵ Ebd., S. 110.

sitzer einer *hacienda*¹²⁶ band. Die direkte Versklavung der *indígenas* bildete die repressivste Variante der Ausnutzung indianischer Arbeitskraft. Die Sklaverei existierte in Zentralamerika schon vor der Ankunft der Spanier und diese Tradition erleichterte es den Kolonialherren, den Sklavenhandel fortzusetzen und auszuweiten. Das Verbot und damit das Ende der Sklaverei in Zentralamerika kam aber auch schon Mitte des 16. Jahrhunderts.

Obwohl einige Formen der Zwangsarbeit im 18. Jahrhundert wegen zurückgehender Arbeitskräftenachfrage an Bedeutung verloren¹²⁷, fand die Knechtschaft eines Großteils der indigenen Bevölkerung aber auch mit der Erlangung der politischen Unabhängigkeit im Jahre 1821 kein Ende. Die Eliten wechselten, die grundlegenden Strukturen aber blieben unverändert.

Mit der Einführung jedes neuen Exportguts gingen veränderte Methoden der Zwangsrekrutierung und damit auch der erzwungenen Migration einher, die wiederum zu neuen regionalen Bevölkerungsumverteilungen führten. Jeder neue Exportboom hatte eine zunehmende Konzentration der dafür benötigten Flächen in den Händen einer kleinen Minderheit zur Folge. Das System der *hacienda* führte dazu, dass die indianische Bevölkerung auf die schlechteren Böden verdrängt wurde.¹²⁸

Mit dem Niedergang der kommerziellen Exportlandwirtschaft im 19. Jahrhundert und dem Aufkommen des Farbstoffs Cochenille als neues Exportprodukt reduzierte sich der Bedarf an Plantagenarbeitern weiter. Die indianische Bevölkerung kam während der „konservativen“ Diktatur des Indio-Generals Rafael Carrera (1839-1865) in den Genuss größerer persönlicher Freiheiten und konnte sich deshalb verstärkt in die kulturelle Isolation der Dorfgemeinschaften zurückziehen.¹²⁹

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts verdrängte der Kaffee als neues Hauptexportprodukt die Farbstoffe. Der erneut auftretende Arbeitskräftemangel leitete eine neue Periode der Anwerbung indianischer Arbeitskräfte und damit verbundene Maßnahmen gewaltsamer Enteignungen von Landbesitz ein. In die Amtszeit des liberalen Diktators Justo Rufino Barrios (1873-1885) fiel der große Kaffeeboom. Die Zwangsarbeit und die Schuldknechtschaft wurden offi-

¹²⁶ Die traditionelle *hacienda* stellt einen an Selbstversorgung orientierten landwirtschaftlichen Betrieb dar, der sich auf das Monopol am Boden, zum Teil auch Wasser, und die Leibeigenschaft der in ihrer Umgebung wohnenden Bevölkerung gründet. Die *hacienda* ist ein komplettes System wirtschaftlicher, sozialer und politischer Beziehungen zwischen dem Patron und den der Ausbeutung und Knechtschaft unterworfenen Landarbeitern. Vgl. Nohlen, Dieter (Hg.): Lexikon Dritte Welt – Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen, 10. Aufl., Reinbek bei Hamburg 1998, S. 333.

¹²⁷ Vgl. Dawson, Frank G.: Labor Legislation and Social Integration in Guatemala, 1871-1944, in: American Journal of Contemporary Law 14 (1965), S. 125.

¹²⁸ Vgl. Brunner, Markus: Weltmarkt, Intervention und Ökologie: Wirtschaftsmigration in Guatemala, in: Journal für Entwicklungspolitik 9 (2/1993), S. 130.

¹²⁹ Vgl. McCreery, David Jameson Jr.: Debt Servitude in Rural Guatemala, 1876-1936, in: Hispanic American Historical Review 63 (4/1983), S. 740.

ziell wieder eingeführt. Das System des kommunalen Landeigentums wurde in dieser Phase endgültig zerschlagen, während gleichzeitig der Beginn einer verstärkten Exportorientierung eingeläutet wurde.

Die grundlegenden Strukturen der Eingliederung in die Weltwirtschaft wurden schon in der Kolonialzeit im Zuge des Abbaus von Mineralien (z.B. die Silberproduktion in den Bergwerken Mexikos oder Perus) und im Verlauf der Schaffung von Produktionsflächen für den Export von Kakao, vom Farbstoff Indigo sowie von weiteren Farbstoffen geschaffen. Es gab jedoch noch keine feste Einbindung in das Weltwirtschaftssystem, sondern diese war lediglich sporadischer Natur, da die benutzten Landflächen im Falle eines Rückgangs der Exporte verstärkt für die Subsistenzproduktion bzw. für die lokalen Märkte verwandt wurden.¹³⁰

Im frühen 20. Jahrhundert waren bereits die Muster der internen Migration (und zu einem geringeren Teil der internationalen Migration) in Zentralamerika geschaffen, die auch bis zum Ende dieses Jahrhunderts ihre Gültigkeit behalten sollten. Diese Grundzüge können direkt auf die Kapitaldurchdringung präkapitalistischer Gebiete zurückgeführt werden. Die enge Wechselbeziehung zwischen Migration und Kapitalpenetration zeichnete sich dadurch aus, dass die neuen Produktionszonen bäuerliche Arbeit vertrieben und sich zu Rekrutierungszonen für saisonale *hacienda*-Arbeit entwickelten.¹³¹

Die endgültige Integration Zentralamerikas und damit auch Guatemalas in die Strukturen des Weltmarktes fand mit der Expansion der Kaffeeproduktion im 19. Jahrhundert statt.¹³² Die Produktion von Kaffee basierte anfangs auf Zwangsarbeit, die dann graduell von der Lohnarbeit abgelöst wurde. Die indigenen Bauern wurden dazu gezwungen, sich vom Hochland zu den Kaffeeplantagen an den gering besiedelten Küstengebieten Guatemalas zu begeben. Die Eingliederung der zentralamerikanischen Kaffeeproduzenten und Exporteure in die Weltwirtschaft führte zur Verdrängung der Subsistenzbauern von den ertragreichen Böden und schuf die Grundlage für die auch heute noch in diesen Ländern zu findenden Migrationsmuster, die vor allem durch den Arbeitsbedarf während der Erntephasen geprägt sind.

Auch die Etablierung von Bananenplantagen in Costa Rica, Honduras, Nicaragua und Guatemala zu Beginn des 20. Jahrhunderts erforderte feste Arbeitskräfte ergänzt durch saisonale Migranten für die Erntezeit. Der seit dem späten 19. Jahrhundert zunehmende politische und strategische Einfluss der USA in Mexiko, Zentralamerika und der Karibik brachte neue Mus-

¹³⁰ Vgl. Woodward, Ralph Lee: *Central America: A Nation Divided* (2. Aufl.), New York 1985, S. 41-47.

¹³¹ Vgl. Hamilton, Nora/Stoltz Chinchilla, Norma: *Central American Migration: A Framework for Analysis*, in: *Latin American Research Review* 26 (1/1991), S. 81.

¹³² Vgl. Santana Cardoso, Ciro Flamarion: *Historia económica del café en Cénroamerica (siglo XIX): estudio comparativo*, in: *Estudios Sociales Centroamericanos* 4 (10/1975), S. 54.

ter internationaler Migration hervor. In Zentralamerika spielten die Bananenplantagen und insbesondere der Bau des Panama-Kanals bei der Intensivierung schon bestehender Grundzüge internationaler Migration innerhalb der Region (Migration von Arbeitern aus der Karibik nach Panama und an die karibischen Küsten Zentralamerikas) und der Entwicklung neuer Migration mit Zielrichtung USA eine wichtige Rolle.¹³³

Unter dem Regime des Diktators Jorge Ubico Castañeda (1931-1944) wurde der staatliche Zugriff auf die Masse der ländlichen Bevölkerung erhöht und es fand ein Wechsel von der persönlichen Abhängigkeit vom Arbeitgeber zur Abhängigkeit von staatlichen Stellen statt. Neben dem Verlust der Selbstverwaltung auf Gemeindeebene führten die 30er Jahre für die indigene Bevölkerung über Zwangsarbeitsgesetze zu einem höheren Druck zur saisonalen Migration und durch die damit einhergehenden Veränderungen innerhalb der Gesellschaft der *indígenas* auch zur Anpassung an die ladinische Lebensweise.¹³⁴

Seit dem Ende der Weltwirtschaftskrise wurde ökonomische Entwicklung seitens des Staates als Wachstum der nationalen Exportproduktion auf Grundlage der Ausweitung und Diversifizierung der Agrarexporte definiert. Die Agrarpolitik sollte der Modernisierung und dem Wachstum des kommerziellen Agrarsektors dienen und den staatlichen Einfluss vergrößern. Eine Folge dieser Politik war eine Verschärfung der sozioökonomischen Gegensätze und damit auch der politischen Auseinandersetzung auf lokaler und nationaler Ebene.¹³⁵

Mit den 40er Jahren gab es einschneidende sozioökonomische Veränderungen, die aus den Prozessen der landwirtschaftlichen Modernisierung nach dem Zweiten Weltkrieg und der einsetzenden Industrialisierung resultierten. Unter den Regierungen von Juan José Arévalo und Jacobo Árbenz gab es in der demokratischen Phase von 1944 bis 1954 soziale, wirtschaftliche und politische Reformen. Die in dieser Phase durchgeführten Agrarreformen hatten z.B. zum Ziel, durch die Enteignung brachliegender Ländereien eine Neustrukturierung des Landbesitzes zu ermöglichen.

Die in den 50er und 60er Jahren stattfindende Einführung neuer Exportprodukte wie z.B. der Baumwolle sowie die Ausweitung des landwirtschaftlichen Anbaus für den Export führten nach dem von den USA unterstützten Staatsstreich von 1954 zu einer Verfestigung der internen Migration. In diesem Kontext gab es zwei wichtige Migrationsbewegungen, wobei die eine ländliche Arbeiter von den Subsistenzgebieten zu den großen, exportorientierten Planta-

¹³³ Vgl. Hamilton, Nora/Stoltz Chinchilla, Norma: Central American Migration, S. 80f.

¹³⁴ Vgl. dazu Karlen, Stefan: „Paz, Progreso, Justicia y Honradez“. Das Ubico-Regime in Guatemala 1931-1944, Stuttgart 1991, S. 288.

¹³⁵ Zu diesem Ergebnis kommt die Studie von Berger, Susan A.: Political and Agrarian Development in Guatemala, Boulder (Colorado) 1992.

gen sowohl auf saisonaler als auch auf permanenter Basis führte und sich die andere von den ländlichen zu den städtischen Gebieten trotz relativ geringer Ausweitung der formalen Beschäftigung vollzog.¹³⁶

Auch die saisonale grenzüberschreitende Migration von Landarbeitern nahm in ganz Zentralamerika in demselben Zeitraum zu. So wanderten z.B. Arbeiter indigener Herkunft regelmäßig zur Kaffeeernte nach Chiapas in das südliche Mexiko.¹³⁷ In den späten 50er Jahren überquerten 10 000 bis 15 000 Männer und Frauen jährlich die mexikanische Grenze, die von vergleichsweise hohen Löhnen, geringen Lebenshaltungskosten und verschiedenen Möglichkeiten des profitablen Schmuggels angezogen wurden. In den nächsten zwanzig Jahren stieg die Zahl derjenigen, die es zur Kaffeeernte in den Süden Mexikos zog, auf ca. 60 000 pro Jahr an.¹³⁸

Die Amtszeit von Enrique Peralta Azurdia (1963-1966) brachte eine zunehmende Militarisierung des Staates, dessen Entwicklung auf das Aufkommen einer militärischen Aufstandsbewegung in den 60er Jahren, den Entwurf einer Militärdoktrin zur nationalen Sicherheit sowie auf einen zunehmenden Nationalismus der Eliten zurückzuführen ist. Zudem sahen diese die Notwendigkeit, durch den Einsatz verstärkter staatlicher Repression die auf Exportförderung ausgerichtete Agrarpolitik aufrechtzuerhalten. In dieser Phase konnte das Militär seine Bedeutung im politischen Entscheidungsprozess vergrößern.¹³⁹

Parallel dazu führten die für die Mehrheit der Bevölkerung prekären sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zum Aufkommen einer breiten politischen und militärischen Protestbewegung, dessen sichtbarste Form Guerilla-Aktivitäten waren. Die erste Guerillabewegung, die unter der indigenen Bevölkerungsmehrheit wenig Unterstützung finden konnte, wurde aber bereits in der zweiten Hälfte der 60er Jahren militärisch geschlagen. Verschiedene Rebellengruppen konnten sich jedoch in der zweiten Hälfte der 70er Jahre wieder neu formieren. Es sollte aber noch bis zum Jahr 1982, dem Höhepunkt der massiven militärischen Offensiven, dauern, bis sich verschiedene Bewegungen gemeinsam zur *Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca* (URNG) zusammenschlossen.

Während der Regierung von General Carlos Arana Osorio (1970-1974) wurde die Militarisierung des Staates abgeschlossen und die dominierende Bedeutung des Militärs in der guatemtekischen Gesellschaft nahm weiter zu, was sich an der Verbreiterung der Machtbasis

¹³⁶ Vgl. Hamilton, Nora/Stoltz Chinchilla, Norma: Central American Migration, S. 84.

¹³⁷ Ebd.

¹³⁸ Vgl. Clay, Jason W.: Guatemalan Refugees in Mexico: An Introduction, in: Cultural Survival Quarterly 8 (3/1984), S. 46-49.

¹³⁹ Vgl. Berger, Susan A.: Political and Agrarian Development, S. 121f.

auch im ökonomischen Bereich ablesen lässt. Das Militär verfolgte in dieser Periode zwei Ziele: erstens sollte der nördliche Hochlandstreifen Guatemalas (*Franja Transversal del Norte*) kolonisiert und entwickelt werden und zweitens sollten die linksgerichteten Rebellenbewegungen und Widerstände in den Gesellschaftsschichten eliminiert werden.¹⁴⁰

In den 60er und 70er Jahren benutzten die Militärs ihre (hohen) politischen Positionen, um persönlichen Reichtum anzusammeln. Mitte der 70er Jahre wurden z.B. durch Landspekulationen in besagtem Hochlandstreifen sowie im Rahmen infrastruktureller Maßnahmen (Straßenbau und Verlegung einer Ölpipeline zur Küste) ganze indianische Dörfer von den Militärs in andere Regionen des Landes oder nach Mexiko vertrieben.¹⁴¹ Die Agrar- und Entwicklungspolitik der Regierung, die dazu dienen sollte, die bisher noch nicht entwickelten Gebiete Guatemalas (land-)wirtschaftlich zu erschließen, wurde mit Zielen der militärischen Aufstandsbekämpfung verbunden. Damit kam es auch zu verstärkten Migrationsbewegungen, deren politische und wirtschaftliche Ursachen sich zunehmend vermischten.¹⁴²

Die 60er und 70er Jahre waren wie in anderen Ländern der Region auch in Guatemala durch Widersprüche gekennzeichnet, die sich daraus ergaben, dass sich die schnelle wirtschaftliche Modernisierung in einem Kontext vollzog, der durch das Weiterbestehen traditioneller sozio-ökonomischer Strukturen geprägt war. Eine entsprechende Erneuerung der politischen Strukturen blieb allerdings aus. Die sich aus dem Prozess der Modernisierung ergebenden wirtschaftlichen Veränderungen bzw. Verwerfungen, die durch eine vor allem die unteren Einkommensschichten treffende zunehmende Inflation in den 70er Jahren verschärft wurden, bildeten den Nährboden für sozialen und politischen Protest. Kleinbauern und indigene Gemeinden organisierten sich, um gegen Landraub und Landvertreibungen zu protestieren. Gewerkschaften forderten höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen und es gab Demonstrationen gegen die Erhöhung der Lebensmittel- und Buspreise in den größeren Städten. Auf diese Proteste bzw. Forderungen wurde mit zunehmender staatlicher und parastaatlicher Repression geantwortet, was wiederum den Widerstand gegen das Regime verstärkte.¹⁴³

In den 70er Jahren kam es zu einer Zunahme der internen und intraregionalen Migration und ebenso erhöhte sich die Zahl der Salvadorianer und der Guatemalteken, die es in die USA zog. Dies hängt nicht nur mit sich verschlechternden ökonomischen Bedingungen und zunehmender Repression in diesen Ländern in den späten 70er Jahren zusammen, sondern auch

¹⁴⁰ Ebd., S. 156.

¹⁴¹ Hamilton, Nora/Stoltz Chinchilla, Norma: Central American Migration, S. 91.

¹⁴² Vgl. Brunner, Markus: Weltmarkt, Intervention und Ökologie, S. 133.

¹⁴³ Hamilton, Nora/Stoltz Chinchilla, Norma: Central American Migration, S. 89ff.

mit der Wahrnehmung von Arbeitsmöglichkeiten in den USA sowie „indirekter“ Arbeitsrekutierung dort.¹⁴⁴

3.1.2 Die Eskalation der Flüchtlings- und Migrationsproblematik während des Bürgerkrieges in Guatemala

In der zweiten Hälfte der 70er Jahre begann eine verstärkte staatliche Repressionswelle gegen Oppositionsführer in städtischen Gebieten und insbesondere auch gegen die (indigene) Bevölkerung des westlichen Hochlands, die verdächtigt wurde, die revolutionären Kräfte bzw. Rebellenbewegungen zu unterstützen. Diese sollte zu Beginn der 80er Jahre ihren Höhepunkt erreichen. Neben den schon erwähnten Ursachen sind an dieser Stelle auch verschiedene Entwicklungen politischer und wirtschaftlicher Natur zu erwähnen, welche die staatliche Kontrolle der Bevölkerung zu reduzieren drohten. So verstärkten sich z.B. die Organisationstendenzen der Bauern in Genossenschaften, die insbesondere von der katholischen Kirche unterstützt wurden. Der durch die Einführung des zentralamerikanischen Marktes eingeleitete Strukturwandel der Wirtschaft regte die Bauern dazu an, Investitionen im landwirtschaftlichen Produktionsbereich und im Kleinhandel zu tätigen, was wiederum die Abhängigkeit von der Lohnarbeit auf den Plantagen verringerte.

Die schwierige weltpolitische bzw. weltwirtschaftliche Lage zu dieser Zeit, die u.a. von der damaligen Energiekrise geprägt war, hatte zur Folge, dass sich die Verteilungskämpfe zum Nachteil der indianischen Bevölkerung verschärften und damit zusätzliche Unruhe und Instabilität schufen. Die stärker werdende sandinistische Bewegung¹⁴⁵ in Nicaragua und die revolutionären Bewegungen in El Salvador in den 70er Jahren führten auch in Guatemala zu einem Erstarken der Guerilla-Bewegung, welche die regierenden Eliten offen herausforderte.

In der Regierungszeit von Kjell Laugerud (1974-1978) konnte das Militär seinen politischen und wirtschaftlichen Einfluss noch weiter ausbauen. Die politische Diskussion war vor allem durch die brisante Agrarsituation geprägt und alle maßgeblichen Gruppen der politischen und wirtschaftlichen Elite befürworteten staatliche Interventionen, um die ökonomische Entwicklung voranzutreiben und das Exportpotenzial der nördlichen Provinzen zu erhöhen. Hinsichtlich der Notwendigkeit von Agrarreformen zur Stabilisierung der unruhigen Lage gab es aber Differenzen zwischen den verschiedenen Gruppierungen innerhalb der Regierung.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Ebd., S. 95.

¹⁴⁵ Die Sandinistische Befreiungsfront (FSLN) wurde 1962 in Nicaragua gegründet.

¹⁴⁶ Vgl. Berger, Susan A.: Political and Agrarian Development, S. 175ff., 189f.

Die Amtsperiode von Romeo Lucas García (1978-1982) brachte eine erhebliche Verschärfung der Repression gegen die anschwellende oppositionelle Volksbewegung mit sich. Das Massaker von Panzós im Mai 1978¹⁴⁷ war dabei ein entscheidender Wendepunkt, da bis zu diesem Zeitpunkt eine selektive Verfolgung in Form der Entführung und Ermordung von führenden Persönlichkeiten der Protestbewegung praktiziert worden war. Diese wich zunehmend einem offenen staatlichen Terror gegen ganze Bevölkerungsgruppen, insbesondere gegen die indigene Bevölkerung, der jeglichen Widerstand im Keim ersticken sollte. In diesen Kontext lässt sich auch der vermehrte Gebrauch von Todeslisten und die Ermordung prominenter Oppositioneller auf offener Straße einordnen.¹⁴⁸

Gegen Ende der 70er Jahre kam es zu einer erheblichen Eskalation der Gewalt seitens der Guerilla und der Guerillakampf wurde auf das gesamte Land ausgeweitet. Im Jahr 1980 war ganz Guatemala – auch die Hauptstadt, wo die Guerillaaktivitäten zunahmen – von den kriegerischen Auseinandersetzungen betroffen. Die Armee schien die sich zuspitzende Lage nicht unter Kontrolle zu bekommen und sah sich gezwungen, eine schnelle und wirksame Antwort zu finden. In den ländlichen Gebieten intensivierten die Guerillaorganisationen ihre Propagandaaktionen, indem sie Dörfer und Landstraßen besetzten.¹⁴⁹ Die Deklaration von Iximché vom 14. Februar 1980 bedeutete eine Kampfansage der Hochland-Indianer an den guatemalteken Staat. Parallel dazu fanden massenhaft Beitritte zu den verschiedenen Guerillaorganisationen statt.¹⁵⁰

In dieser angespannten Lage wurde der zivile Einfluss in der Regierung noch mehr zurückgedrängt und das Militär übernahm in den Krisengebieten auch die Funktionen der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit.¹⁵¹ Ideologische Grundlage für die späteren Offensiven der guatemal-

¹⁴⁷ Eine Reihe von Kekchí-Indianern hatte sich am 29. Mai 1978 auf dem Marktplatz von Panzós (Alta Verapaz) friedlich versammelt. Einheiten der Armee eröffneten das Feuer und erschossen über 100 Menschen, darunter auch Kinder und Frauen.

¹⁴⁸ Vgl. Sterr, Albert: Guatemala: Lautloser Aufstand im Land der Maya. Interviews, Analysen, Reportagen, Köln 1994, S. 48ff.

¹⁴⁹ Bischöfliches Hilfswerk Misereor (Hg.): Guatemala: Nie wieder – Nunca más. Bericht des Interdiözesanen Projekts zur Wiedergewinnung der geschichtlichen Wahrheit, Aachen 1998, S. 253f.

¹⁵⁰ Beitritte gab es vor allem zur „Guerillaarmee der Armen“ (EGP) und der „Organisation des Volkes in Waffen“ (ORPA) und in geringerem Maße zu den „Aufständischen Streitkräften“ (FAR) bzw. zur „Guatemalteken Partei der Arbeit“ (PGT). Vgl. Smith, Carol A. (Hg.): Guatemalan Indians and the State: 1540-1988, Austin 1990, S. 254.

¹⁵¹ Vgl. Nuhn, Helmut: „Altlasten“ des Krieges: Vertreibung, Flucht und Wiederansiedlung als Folge militanter Konflikte in Zentralamerika, in: Bendel, Petra (Hg.): Zentralamerika: Frieden – Demokratie – Entwicklung? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den 90er Jahren, Frankfurt a. M. 1993, S. 150.

tekischen Armee und die dabei in den Hochlandgebieten Guatemalas verfolgte Politik der „verbrannten Erde“ bot der im April 1982 verabschiedete „Nationale Plan für Sicherheit und Entwicklung“.¹⁵²

Der Kern der Doktrin lag in dem Streben nach Sicherheit und Entwicklung, in das alle Sektoren und alle gesellschaftlichen Kräfte Guatemalas eingebunden werden sollten. Es war eine völlige Umorganisation der guatemalteken Gesellschaft geplant. Zur Erreichung dieses Ziels sollte die Kontrolle der „nationalen Moral“, der öffentlichen Meinung, der sozialen Kommunikation, der Gewerkschaften und der Religion, also der Sektoren erlangt werden, mit denen man die Massen beeinflussen und manipulieren kann.

Während der Herrschaft des Generals Efraín Ríos Montt wurde die Ausbreitung einiger evangelikaler Sekten (der damalige Präsident war ebenfalls Mitglied einer solchen) zur zusätzlichen Kontrolle der Bevölkerung bewusst gefördert und gleichzeitig sah sich die katholische Kirche stärkerer Verfolgung ausgesetzt, da diese sich offen gegen den „Nationalen Plan für Sicherheit und Entwicklung“ und die dort dargelegte Vision einer anderen Gesellschaft stellte.¹⁵³ Die militärischen Kampagnen von 1982 bis 1988 hatten die stufenweise Realisierung dieses langfristig angelegten Konzepts bzw. der militärischen Doktrin zum Ziel. Insbesondere die Militäroffensive „Sieg 82“ gegen die Guerillabewegungen im Nordwesten und Norden des Landes, an der zwei Drittel der gesamten guatemalteken Truppen beteiligt waren, führte zu Vertreibungen riesigen Ausmaßes und forderte Zehntausende von Opfern. Die Offensive richtete sich vor allem gegen die ländliche, indigene Zivilbevölkerung und sollte die soziale Unterstützungsbasis der Aufständischen zerschlagen. Die Folge war, dass die Guerilla ihre Unterstützungsbasis verlor und sich zurückziehen musste. Anschließend wurden weitere Offensiven durchgeführt, die zwar weniger erfolgreich waren, aber zusammen mit den ersten Offensiven dazu führten, dass die Armee in einem Großteil des guatemalteken Staatsgebietes die Kontrolle und staatliche Autorität wiedererlangen konnte.¹⁵⁴

Im Jahr 1983 wurden die ersten „Entwicklungspole“ (*polos de desarrollo*) insbesondere im überwiegend von der indigenen Bevölkerung bewohnten Hochland und „Modelldörfer“ (*al-*

¹⁵² In diesem Plan werden vier langfristige Ziele genannt: 1) Vollständige Vernichtung der militärischen Widerstandsbewegung durch „Austrocknung“ und Isolierung des Umfelds der Guerilla; 2) Institutionelle Verankerung der Aufstandsbekämpfungsmaßnahmen; 3) Durchbrechung der internationalen Isolation des Regimes; 4) Einsetzung einer zivilen Regierung. Vgl. Ejército de Guatemala: Plan nacional de seguridad y desarrollo. PNSD-01-82, Guatemala City 1982.

¹⁵³ Vgl. dazu Guatemalteken Kirche im Exil u.a. (Hg.): Aufstandsbekämpfung in Guatemala. Demokratisierung als Waffe des Militärs, Stuttgart 1991, S. 14ff. bzw. Bischöfliches Hilfswerk Misereor (Hg.): Guatemala – Nie wieder, S. 64f.

¹⁵⁴ Vgl. dazu ausführlich Aguilara Peralta, Gabriel/Romero Imery, Jorge: La contrainsurgencia rural en Guatemala (Instituto Centroamericano de Documentación e Investigación Social), San José (Costa Rica) 1985.

deas modelo) in Konfliktzonen mit hoher Guerilla-Aktivität angelegt. Ein Entwicklungspol war ein organisiertes Siedlungszentrum bzw. eine Hochsicherheitszone mit entsprechender Infrastruktur (Militärstützpunkte, Landebahnen, Straßen usw.). Darin sollten einerseits die Flüchtlinge und Vertriebene integriert und andererseits die (indigene) Bevölkerung in den Kampf gegen die Guerilla eingebunden, d.h. ideologisch „erzogen“ und kontrolliert werden. Modelldörfer waren dabei die kleineren Einheiten eines Entwicklungspols.¹⁵⁵

Den „Patrouillen zur zivilen Selbstverteidigung“ (PAC)¹⁵⁶ als strategischem Instrument der Aufstandsbekämpfung in den 80er Jahren kam dabei eine ganz besondere Bedeutung zu. Diese sollten als „Augen und Ohren der Armee“ die regulären Truppen als Hilfskräfte im Kampf gegen die Guerilla unterstützen und wurden zur Überwachung der Dörfer eingesetzt bzw. dienten allgemein zur Kontrolle der Bevölkerung. Die Armee wurde somit laufend darüber informiert, welche Kontakte gepflegt wurden, welche Versammlungen es gab und über welche Themen dabei diskutiert wurde. Jeder männliche Bewohner war dazu verpflichtet, pro Woche eine gewisse Stundenzahl Wachdienst zu leisten.¹⁵⁷

Die Folgen der Armeeeffensiven, die Anfang der 80er Jahre und insbesondere während der Herrschaft von Ríos Montt zwischen 1982 und 1983 ihren Höhepunkt fanden, waren gravierend. Es wurden 440 Dörfer zerstört und es gab 100 000 bis 150 000 Tote zu beklagen. Außerdem wurden über 100 000 zu Waisen und 500 000 bis zu 1,5 Millionen Guatemalteken zumindest zeitweise durch die Gewalt innerhalb Guatemalas oder ins Ausland vertrieben. Auch Honduras, Belize und die USA waren – allerdings in geringerem Ausmaß – Zielpunkte der Flüchtlingsströme.¹⁵⁸

Schätzungen über das gesamte Ausmaß der Vertreibung in Guatemala kommen zu folgendem Gesamtbild: Insgesamt führten die Auseinandersetzungen zu einer Million Binnenflüchtlingen und 400 000 Exilierten in Mexiko, Belize, Honduras, Costa Rica und den USA.¹⁵⁹ Zudem gab es 45 000 legale, d.h. vom UNHCR anerkannte und ca. 150 000 nicht anerkannte Flüchtlinge

¹⁵⁵ Vgl. Ejército de Guatemala: Polos de Desarrollo. Guatemala, 1984 bzw. Schirmer, Jennifer: Las intimidaciones del proyecto político de los militares en Guatemala, Guatemala 1999, S. 124ff.

¹⁵⁶ Die „Patrullas de Autodefensa Civil“ (PAC) wurden 1983 offiziell gegründet, existierten allerdings schon seit 1981.

¹⁵⁷ Vgl. Ejército de Guatemala: Las patrullas de autodefensa civil: La respuesta popular al proceso de integración socio-económico-político en la Guatemala actual, Guatemala 1984 sowie Schirmer, Jennifer: Las intimidaciones del proyecto político, S. 156ff.

¹⁵⁸ Genaue Zahlenangaben gibt es nicht, lediglich (unterschiedliche) Schätzungen. S. Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH): Guatemala – Memoria del Silencio. Conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Guatemala 1999, S. 31 oder Jonas, Susanne: The Battle for Guatemala. Rebels, Death Squads and U.S. Power, Boulder (Colorado) 1991, S. 149.

¹⁵⁹ Anfang der 80er Jahre waren auf dem Höhepunkt der kriegerischen Auseinandersetzungen zeitweise über 5 % der guatemalteken Bevölkerung im Exil und mehr als 10 % der damaligen Gesamtbevölkerung innerhalb Guatemalas auf der Flucht.

in Mexiko, die verstreut in Chiapas lebten oder Zuflucht in der Nähe der mexikanischen Hauptstadt und in anderen Landesteilen suchten sowie rd. 200 000 Flüchtlinge in den USA. Ungefähr 20 000 Personen organisierten sich in Widerstandsgemeinden (*Comunidades de Población en Resistencia*), während es weiteren 20 000 gelang, über mehrere Jahre als Flüchtlinge in den Bergen zu überleben. Aus einigen Gebieten im Hochland, die am härtesten von den Militäroffensiven betroffen waren, wurden phasenweise bis zu 80% der dort lebenden Bevölkerung vertrieben. Der südliche Küstenstreifen, die östlichen Gebiete und die Teile des Landes mit geringen Guerillaaktivitäten blieben dagegen weitestgehend von der Politik der „verbrannten Erde“ verschont. Für den Zeitraum des gesamten Bürgerkriegs wird die Zahl von bis zu 200 000 Toten genannt.¹⁶⁰

Mit den Massenvertreibungen einher ging ein massiver wirtschaftlicher Verfall und eine Verarmung in den ländlichen Gebieten. Die verschiedenen Militäroffensiven und die erzwungene Flucht der Bevölkerung aus den ländlichen Gebieten hatten einen schwer wiegenden Einbruch in der Nahrungsmittelproduktion zur Folge und führten zur temporären Verödung ganzer Regionen. Diese Art der erzwungenen Migration brachte viele indianische Kleinbauern dazu, an die Südküste zu fliehen und sich auf den Plantagen der Großgrundbesitzer als lohnabhängige Landarbeiter zu verdingen.

Abschließend lässt sich konstatieren, dass Anfang der 80er Jahre die massiven Vertreibungen im Hochland Guatemalas zunehmend die gesamte Migrationsproblematik bestimmten. Vertreibungen waren zwar im ganzen Konfliktverlauf ein durchgehendes Phänomen, die Flucht hatte aber in den 60er und 70er Jahren eher noch individuellen Charakter. Erst in den 80er Jahren war die Vertreibung der Bevölkerung nicht nur eine Folge der Gewalt, sondern wurde auch als Mittel gezielt im Rahmen der Aufstandsbekämpfung vor allem in Gebieten mit einem hohen sozialen Konfliktpotenzial und hoher Guerillapräsenz eingesetzt.¹⁶¹

¹⁶⁰ Vgl. Bischöfliches Hilfswerk Misereor (Hg.): Guatemala: Nie wieder – Nunca más, S. 73.

¹⁶¹ Vgl. Sterr, Albert: Guatemala: Lautloser Aufstand, S. 53.

3.2 Die Entschärfung der Fluchtfolgen und die Integration im Aufnahmeland Mexiko

3.2.1 Die guatemaltekischen Flüchtlinge in den 80er Jahren in Mexiko

Im Jahr 1981 flohen Zehntausende Bewohner des guatemaltekischen Hochlands, die durch die dortigen Vorstöße der Armee gegen die Guerilla entwurzelt worden waren, über die Grenze in die südlichen Gebiete Mexikos und siedelten sich in der infrastrukturell kaum erschlossenen Grenzregion Chiapas an.

Obwohl Mexiko zum damaligen Zeitpunkt weder die Genfer-Flüchtlingskonvention von 1951 noch spätere Ergänzungen unterzeichnet hatte, konnte der nördliche Nachbar Guatemalas auf eine lange Tradition als Asylland für politisch verfolgte Intellektuelle aus Europa und Südamerika zurückblicken. Bei dem massiven Zustrom der vorwiegend indigenen Landbevölkerung aus Guatemala handelte es sich aber um einen Fall grundsätzlich anderer Natur, der sich in dieser Weise noch nicht gestellt hatte. Erfahrungen mit Massenzuwanderungen aus ländlichen Gebieten lagen bisher nicht vor.¹⁶²

Für Mexiko hätten die guatemaltekischen Flüchtlinge nicht zu einem ungünstigeren Zeitpunkt kommen können, da die mexikanische Regierung 1981 an einer Verbesserung der offiziellen Beziehungen zu seinem südlichen Nachbarn interessiert war, um den Einfluss als Friedensvermittler in der von Bürgerkriegen geplagten Region Zentralamerika auszuweiten. Die mexikanische Regierung war sich dessen bewusst, dass die Anerkennung der Flüchtlinge diese Bemühungen zumindest unterminieren könnte und im ungünstigsten Fall Mexiko in einen Konflikt hineingezogen werden würde, in dem es hoffte, eine Vermittlerrolle spielen zu können. Erschwerend kam hinzu, dass Mexiko zu Beginn der 80er Jahre mit gravierenden wirtschaftlichen Problemen kämpfen musste und Schwierigkeiten hatte, die eigene Bevölkerung ausreichend zu versorgen. Als die guatemaltekischen Flüchtlinge Mexiko vom Süden aus betraten, erfolgte eine Massenwanderung der Mexikaner Richtung Norden. Es erwies sich zusätzlich als schwere Hypothek, dass sich die Flüchtlinge aus Guatemala in Chiapas niederließen, dem mexikanischen Bundesstaat, der zu der damaligen Zeit ein außergewöhnlich ho-

¹⁶² Vgl. Nuhn, Helmut: „Altlasten“ des Krieges, S. 152ff. und Hartigan, Kevin: Matching humanitarian norms with cold, hard interests: the making of refugee policies in Mexico and Honduras, 1980-89, in: International Organization 46 (3/1992), S. 713.

hes Maß an Instabilität aufwies.¹⁶³

Es lag also weder im politischen oder im ökonomischen Interesse Mexikos, den ankommenden Flüchtlingen Schutz zukommen zu lassen, noch bestand eine gesetzliche Verpflichtung dazu. Während der ersten Hälfte des Jahres 1981 wurden die Flüchtlinge in Chiapas daher in großen Zahlen wieder nach Guatemala abgeschoben.¹⁶⁴ Internationaler Druck und eine bessere Kenntnis der Situation im guatemaltekischen Hochland veranlassten die mexikanischen Behörden dazu, den Flüchtlingen eine spezielle Aufenthaltsgenehmigung für Grenzgänger zu gewähren.¹⁶⁵ So erkannte 1981 die mexikanische Regierung 46 000 Personen, die sich in Chiapas niedergelassen hatten, als Flüchtlinge an.

Nach einer Reihe von z.T. tödlichen Übergriffen der guatemaltekischen Streitkräfte auf die Flüchtlinge, die im Staatsgebiet Mexikos Zuflucht suchten, beschloss die mexikanische Regierung, die gefährdeten Flüchtlinge von der Grenze weg weiter in das Landesinnere zu ver-



Abbildung 1: Haus der mexikanischen Flüchtlingskommission COMAR, Siedlung Kuchumatán, Quintana Roo

(Foto: Thomas Burgdorff)

legen.¹⁶⁶ Es wurden je zwei grenznahe Siedlungsgebiete in den mexikanischen Bundesstaaten Campeche und Quintana Roo ausgewählt, wo öffentliches Land in der Nähe von Durchgangsstraßen vorhanden war. In der zweiten Hälfte des Jahres 1984 wurden etwa 17 000 Flüchtlinge in die anvisierten Zielgebiete umgesiedelt. Die Flüchtlinge erhielten dort Parzellen für die Errichtung eines Hauses mit Küchenbau und für die Anlage eines Hausgartens.

¹⁶³ Daran hat sich übrigens bis heute kaum etwas geändert, was der spektakuläre Aufstand der Zapatistischen Befreiungsarmee am 1. Januar 1994, dem Tag des Inkrafttretens des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) eindrucksvoll gezeigt hat. Anfang der 80er Jahre vermuteten viele Beobachter auf Grund der Besorgnis erregenden sozioökonomischen Lage und der vielen ungelösten Konflikte zwischen der indigenen Landbevölkerung und den Landbesitzern europäischer Herkunft, der Bundesstaat stehe kurz vor dem Ausbruch größerer Unruhen. Vgl. Hartigan, Kevin: Matching humanitarian norms, S. 713f. sowie Valencia, Eliecer: Guatemalan Refugees in Mexico, 1980-1984 (Americas Watch Committee), New York 1984, S. 42f.

¹⁶⁴ Vgl. Friedland, Joan/Rodríguez y Rodríguez, Jesús: Seeking Safe Ground: The Legal Situation of Central American Refugees in Mexico (Mexico-U.S. Law Institute), San Diego 1987, S. 26.

¹⁶⁵ Vgl. Aguayo, Sergio/Christensen, Hanne/O'Dogherty, Laura/Varesse, Stefano: Los refugiados Guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo – condiciones sociales y culturales, Mexiko 1989, S. 16.

¹⁶⁶ Der Entscheidung zur Umsiedlung lagen aber auch noch andere Motive wie die zu der damaligen Zeit nicht gegebene Möglichkeit der Rückführung der Flüchtlinge in ihr Heimatland, Kostenprobleme bei der Versorgung der über 90 unterschiedlich großen Lager entlang der mexikanischen Grenze sowie auch soziale und politische Probleme in Chiapas zu Grunde. Vgl. Valencia, Eliecer: Guatemalan Refugees in Mexico, S. 80 sowie Nuhn, Helmut: „Altlasten“ des Krieges, S. 152f.

Einzelne Siedlungsgebiete erhielten einen zentralen Platz mit Schule, Krankenstation, Markt und in manchen Fällen auch Läden in Gemeinschaftsbesitz. Zudem wurde in jedem größeren Siedlungskomplex ein Büro der 1980 gegründeten mexikanischen Flüchtlingskommission COMAR¹⁶⁷ sowie ein kleines Hospital eingerichtet. Die Zahl der Umgesiedelten stieg bis Anfang 1985 auf 19 000 an. Mehr als zwei Drittel davon waren Maya-Indianer, die sich wiederum in unterschiedliche ethnolinguistische Gruppen aufteilten.¹⁶⁸

3.2.2 Der deutsche Beitrag zur Ansiedlung und Integration der guatemaltekischen Flüchtlinge im Aufnahmeland Mexiko

Das Engagement der Bundesrepublik Deutschland für die guatemaltekischen Flüchtlinge in Mexiko lässt sich in den Kontext verstärkter deutscher Bemühungen auf internationaler Ebene zur Prävention bzw. Entschärfung von Flüchtlingsbewegungen und ihren Folgen Anfang der 80er Jahre einordnen. Die deutsche Seite (BMZ) übertrug die Aufgabe der Entlastung des Aufnahmelandes Mexiko von den Folgen der Fluchtbewegung treuhänderisch dem UN-Flüchtlingshilfswerk, um auf diese Weise dessen konzeptionelle Erfahrung und die institutionelle Zuständigkeit für die Flüchtlingsarbeit zu nutzen.

Bis Mai 1985 war der Bau der Flüchtlingslager in Quintana Roo beendet und das für die Flüchtlinge vorgesehene Land bestellt. Auf dem Gebiet „Los Lirios“ wurden 2 000 Personen auf staatseigenem Land angesiedelt, das vorübergehend sogar ein Durchgangslager für 4 600 Personen darstellte, während auf „Los Ranchos“ 4 660 ha Land für die Siedlungen „Maya Balam“ und „Kuchumatan“ mit rd. 3 000 Personen zur Verfügung gestellt wurden.

Das BMZ und der UNHCR schlossen im Mai 1985 eine Treuhandvereinbarung über 2,2 Mio. DM für das Vorhaben „Lokales Siedlungsprogramm und Integration von Flüchtlingen aus Guatemala in Quintana Roo, Mexiko“ und ein Monat später erfolgte die Zusage des BMZ über die Bereitstellung von 4,8 Mio. DM, die für die Finanzierung wirtschaftlicher und sozialer Infrastruktur sowie für den Transport von Nahrungsmitteln und Arzneimitteln in den Jahren 1985 bis 1987 vorgesehen waren. Eine Zwischenevaluierung zu Beginn des Jahres 1986 kam zu dem Ergebnis, dass das Ziel der Selbstversorgung zu diesem Zeitpunkt schon zu über

¹⁶⁷ Die „Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados“ hat die Aufgabe, die unterschiedlichen Fachbehörden hinsichtlich der Flüchtlingsbetreuung zu koordinieren.

¹⁶⁸ Vgl. Nuhn, Helmut: „Altlasten“ des Krieges, S. 153.

80% erreicht war und das Land in Los Lirios für die nachhaltige Selbstversorgung aller dort angesiedelten Familien nicht ausreichend war.¹⁶⁹

Im März 1987 zogen weitere Flüchtlinge zu und wegen des Platzmangels zog ein Teil der Flüchtlinge vom Lager Los Lirios in das Lager Los Ranchos um, das sich wiederum in die zwei Lager „Maya Balam“ und „Kuchumatan“ aufteilte. Ende 1987 genehmigte die mexikanische Regierung die Gründung eines Treuhandfonds für Zukauf und Trägerschaft von Land zu Gunsten der Flüchtlinge. Im Mai 1988 bzw. im August 1990 einigte man sich auf zwei weitere Treuhandvereinbarungen zwischen BMZ und UNHCR über 3,6 Mio. DM für die Jahre 1988 und 1989 und 4,5 Mio. DM für 1990 bis 1993. Ziel war die dauerhafte Sicherstellung der wirtschaftlichen Eigenständigkeit und der Selbsthilfefähigkeit der Flüchtlingsfamilien mittels beschäftigungs- und einkommenswirksamer Maßnahmen.

Das UN-Flüchtlingshilfswerk und die mexikanische Flüchtlingsbehörde COMAR schlossen im März 1989 einen Vertrag über die Durchführung eines Dreijahresplans, der aber kurz darauf schon durch einen Vierjahresplan (1990-1993) ersetzt wurde. Ziel des Plans war die Förderung der Selbstversorgung der Flüchtlinge sowie die Angleichung der Lebensbedingungen mit den benachbarten mexikanischen Gemeinden bezüglich Einkommen, Beschäftigung und Zugang zu sozialen Dienstleistungen, um dadurch die lokale Integration zu erleichtern.¹⁷⁰

An dieser Stelle ist es sinnvoll, auf die teilweise verschiedenen Zielsetzungen der beteiligten Akteure und die damit verbundenen Probleme näher einzugehen.¹⁷¹ Ziel des mexikanischen Staates war die Beseitigung eines Missstandes, der durch die Umsiedlung der Flüchtlinge von einem Bundesstaat (Chiapas) in andere Bundesstaaten (Quintana Roo und Campeche) behoben werden sollte. Konflikte um knappe Landressourcen im überbevölkerten Chiapas sollten entschärft, der guatemalteckischen Armee keine Vorwände mehr für Grenzverletzungen geliefert und damit die Beziehungen zum Nachbarland Guatemala verbessert werden. Die Entscheidung der mexikanischen Regierung, die Flüchtlinge von der konfliktbeladenen Staatsgrenze mit Guatemala zu verlegen, war der Anlass des Projekts, ohne den es das Vorhaben nicht gegeben hätte. Die Befähigung zur Selbstversorgung der Flüchtlinge durch Aufbau eines Siedlungsprojektes in Quintana Roo war für die mexikanische Regierung zu keinem Zeit-

¹⁶⁹ Vgl. Esau, Karl Heinz / Rössner, Volker: Evaluierung des Vorhabens „Lokales Siedlungsprogramm und Integration von Flüchtlingen aus Guatemala in Quintana Roo, Mexiko“, Februar 1991, S. 80.

¹⁷⁰ Zielgruppe des Plans waren ca. 7500 Personen und es sollten verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur (Ernährungshilfe, Transport, Siedlungsbau, Bildung, Gesundheit usw.) sowie zur Förderung der Land- und Viehwirtschaft und des Kleingewerbes finanziert werden.

¹⁷¹ Vgl. Esau, Karl Heinz/Rössner, Volker: Evaluierung des Vorhabens, S. 17ff.

punkt eine Zielsetzung, sondern ein Auftrag, den sie für den UNHCR und mit dessen Mitteln ausführte.

Die Landesregierung von Quintana Roo hatte keine eigenen Ziele bezüglich des Projekts, obwohl dieses die räumliche Entwicklung des Siedlungsgebietes beeinflusste und auch mit den Zielsetzungen des damaligen staatlichen Entwicklungsplans weitgehend übereinstimmte.

Hauptziel des UNHCR war es, für die Flüchtlinge eine dauerhafte Lösung zu finden, ihnen damit eine menschenwürdige Existenzgrundlage zu sichern bzw. sie nachhaltig zur Selbstversorgung zu befähigen und sie schließlich von der materiellen Hilfe durch den UNHCR unabhängig zu machen. Die soziale, wirtschaftliche und rechtliche Integration in das Aufnahmeland Mexiko stellte für den UNHCR neben der Option der freiwilligen Repatriierung damals lediglich eine unter mehreren Möglichkeiten dar. Der weitere Aufenthalt und die Integration der Flüchtlinge in Chiapas mit Hilfe von gewerblichen Eingliederungsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt dort oder allgemein in den mexikanischen Arbeitsmarkt hätte aus der Perspektive des UNHCR ebenso eine solche dauerhafte Lösung sein können. Dieser Ansatz wurde später auch für die in Chiapas verbliebenen Flüchtlinge gewählt. Für den UNHCR war die räumliche Entwicklung des Siedlungsgebietes kein Ziel, sondern lediglich eine Nebenwirkung. Wie aus der chronologischen Abfolge der Ereignisse deutlich geworden sein müsste, waren die ersten Umsiedlungsaktionen bereits angelaufen, als der UNHCR sich zur Unterstützung der Umsiedlung entschied. Demnach blieb dem Flüchtlingshilfswerk gar keine andere Wahl, als sich den von der mexikanischen Regierung geschaffenen Tatsachen zu stellen, wenn es nicht Gefahr laufen wollte, sein Fürsorgemandat für die Flüchtlinge zu verletzen.

Das deutsche BMZ demgegenüber verfolgte das Ziel, das Aufnahmeland von den Folgen der Fluchtbewegung durch Hilfe beim Aufbau der erforderlichen wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur zu entlasten. Ebenso war die Befähigung des Siedlungsraumes zur Aufnahme durch Entwicklung seiner räumlichen Potenziale eine weitere Zielsetzung. Die Flüchtlinge stellten für das BMZ aber lediglich eine Zielgruppe ebenso wie alle anderen Bewohner des Siedlungsraumes auch dar.

Die Ziele der Selbstversorgung der Flüchtlinge bzw. der nachhaltigen Existenzsicherung sowie der Entlastung des Aufnahmelandes von flüchtlingsspezifischen Lasten wurden bereits am Ende des Jahres 1988 mit der Errichtung von Siedlungsbauten, der Ausstattung mit Boden und Einrichtungen der materiellen und sozialen Infrastruktur, der Versorgung mit Wohnraum usw. erreicht. Eine am Ende des Jahres 1990 im Auftrag des BMZ durchgeführte Evaluierung kam zu dem Ergebnis, dass alle seit diesem Zeitpunkt getroffenen Maßnahmen für das Projekt

keine wesentlichen Fortschritte mehr gebracht haben und die Existenzgrundlagen der Flüchtlinge nicht mehr entscheidend verbessern können.

Für dieses Ergebnis, das sowohl die Sektoren Arbeit, Einkommen als auch Wohnen, Bildung und Gesundheit umfasst, wurden ca. 51 % der insgesamt veranschlagten Kosten aufgewendet. Ungefähr 49 % der veranschlagten Gesamtaufwendungen wurden durch Aktivitäten bedingt, die längst von den Flüchtlingen selbst oder von den zuständigen staatlichen Institutionen hätten übernommen werden müssen sowie durch Investitionen in Wachstum und Innovationen, die wegen ihrer Risiken, der räumlichen Bezüge und des Anspruchsniveaus in den Bereich entwicklungspolitischer Zusammenarbeit gehören und nicht mehr Bestandteil flüchtlingsspezifischer Existenzsicherung sind. Das Vorhaben hätte also zu dem genannten Zeitpunkt entweder beendet oder in ein gewöhnliches entwicklungspolitisches Verfahren überführt werden müssen.¹⁷²

Das Projekt hat zur Erreichung der Zielsetzung der mexikanischen Regierung (Abbau eines Missstandes mit innen- und außenpolitischen Implikationen durch interne Umsiedlung) einen bedeutenden Beitrag geleistet. Innenpolitisch wurde der Druck auf den begrenzt vorhandenen Boden im Bundesstaat Chiapas und das damit verbundene Konfliktpotenzial vermindert. Außenpolitisch wurden die Ursachen für die Grenzverletzungen durch die guatemalteckische Armee reduziert sowie größere Konflikte mit dem Nachbarstaat verhindert. Zudem wurden Belastungen für den mexikanischen Staatshaushalt und für das Siedlungsgebiet vermieden. Von den positiven Wirkungen hinsichtlich der räumlichen Entwicklung des Gebiets konnte zudem profitiert werden. Außerdem besteht Grund für die Annahme, dass die Reduzierung des Drucks auf Chiapas die dauerhafte Lösung für die dort verbliebenen Flüchtlinge erleichtert hat.

Das Ziel des UNHCR (Wiederherstellung einer menschenwürdigen Existenzgrundlage für die Flüchtlinge) ist ebenfalls erfüllt worden. Schon 1988 konnte durch die schrittweise Steigerung der Selbstversorgung mit Lebensmitteln die komplette Unabhängigkeit der arbeitsfähigen Flüchtlingsgruppen erzielt werden. Zudem gelang die Angleichung der Einkommens- und Versorgungsverhältnisse der Flüchtlinge an das Niveau der in der Nähe der Flüchtlingssiedlungen lebenden mexikanischen Kleinbauern. Hinsichtlich der materiellen und sozialen Infrastruktur stellte sich zu diesem Zeitpunkt die Situation in Mexiko sogar besser als in Guatemala dar.¹⁷³ Der UNHCR hatte demnach bereits 1989 sein humanitäres Mandat erfüllt und hätte sich aus der materiellen Verantwortung für die Flüchtlinge zurückziehen können.

¹⁷² Ebd., S. 4f., 60.

¹⁷³ Ebd., S. 59.

Das Ziel des BMZ (Entlastung des Aufnahmelandes durch die Entwicklung des Siedlungsraumes für die Aufnahme der Flüchtlinge) ist zugleich über- und untererfüllt worden. Übererfüllt, wenn man es lediglich unter dem Aspekt der Entlastung des Aufnahmelandes von den Fluchtfolgen betrachtet. Dafür wäre nämlich nicht die Errichtung völlig neuer Siedlungsstrukturen bzw. die Höhe der erfolgten Investitionen notwendig gewesen. Das Ziel der internen Umsiedlung und nicht der Entlastung wurde in dem Maße gefördert, in dem die Geberleistungen die Kosten der Alternative der Integration der Flüchtlinge in die vorhandenen regionalen Strukturen des Aufnahmegebiets überstiegen.¹⁷⁴ Die Integration in die schon bestehenden Strukturen der Aufnahmeregion Chiapas hätte dieses Ziel nämlich ebenfalls wahrscheinlich mit sehr viel geringeren Mitteln erreichen können.

Untererfüllt wurde das Ziel, wenn man das Ausmaß des entgangenen entwicklungspolitischen Nutzens betrachtet, der wesentlich höher hätte sein können, wenn es einen räumlichen Bezug gegeben hätte, d.h. nicht nur die Flüchtlinge, sondern die gesamte Bevölkerung des Einflussgebietes in die Maßnahmen einbezogen worden wäre.

Nach Beendigung des Vorhabens zur Ansiedlung und Integration der Flüchtlinge Ende 1993 schloss sich 1994 im Rahmen des UNHCR-Treuhandvorhabens ein zweites Projekt an, das zum Ziel hatte, die guatemaltekischen Flüchtlinge in Quintana Roo und Campeche zur Ausübung von einkommensschaffenden Tätigkeiten zu befähigen.¹⁷⁵ Davon sollten auch die umliegenden mexikanischen Dörfer in den beiden Aufnahmeregionen profitieren.

Dabei strebte man auch an, die Rolle der Frauen in den Flüchtlingssiedlungen zu stärken und diesen und ihren Organisationen bei den Fördermaßnahmen eine besondere Beachtung zu schenken. Die Einbeziehung der Frauen in einkommensschaffende Projekte sollte angeregt werden und das Bewusstsein für *gender*-Fragen auch durch eine größere Beteiligung bei den für die dörfliche Gemeinschaft wichtigen Entscheidungsprozessen erhöht werden. Dieses Ziel konnte allerdings trotz Fortschritten auf Grund der traditionellen Rollenvorstellungen von Mann und Frau in den mexikanischen Dörfern nur teilweise erreicht werden. Nachhaltige Erfolge können in dieser Hinsicht wahrscheinlich nur mittel- und langfristig erzielt werden.

Zudem war die Förderung der Produktionsfähigkeiten der Flüchtlinge eine Zielsetzung, um ihre Reintegration in Guatemala zu gewährleisten. Es stellte sich jedoch heraus, dass lediglich 15 % der Kurse allein die zurückkehrenden Flüchtlinge als Zielgruppe hatten, während 85 % der Kurse sowohl rückkehrbereite Flüchtlinge als auch zur Integration in Mexiko bereite

¹⁷⁴ Ebd.

¹⁷⁵ Insgesamt stellte die Bundesregierung dem UNHCR für die genannten Projekte seit 1985 Mittel in Höhe von rd. 14,1 Mio. DM zur Verfügung.

Flüchtlinge einbezogen. Eine Begrenzung der Fördermaßnahmen auf die spezielle Gruppe der Rückkehrer erwies sich nicht als möglich.

Nach dem Abschluss dieses Projekts gegen Ende des Jahres 1997 ließ sich beobachten, dass die guatemaltekischen Flüchtlinge einen ähnlichen Lebensstandard wie die benachbarte mexikanische Bevölkerung genossen. Das Projekt konnte dazu mit seinen Fördermaßnahmen und Ausbildungskursen einen wichtigen Beitrag leisten.¹⁷⁶

Abschließend kann man konstatieren, dass die bisherige (finanzielle) deutsche Unterstützung des UNHCR hinsichtlich der lokalen Integration der Flüchtlinge in Campeche und Quintana Roo zu Fortschritten in fast allen Bereichen geführt hat. Darauf soll im Rahmen des nächsten Kapitels bei der eingehenden Untersuchung des gegenwärtigen Integrationsstands im Südosten Mexikos noch näher eingegangen werden. Die Zuständigkeit für die Flüchtlinge lag sehr lange beim UNHCR und der mexikanischen Flüchtlingskommission COMAR und wurde erst sehr spät an die zuständigen staatlichen Stellen in Mexiko übertragen. Diese Tatsache hat zu einem Abhängigkeitsverhältnis der Flüchtlinge insbesondere gegenüber der COMAR geführt, deren Mitarbeiter sich in der Rolle des „sorgenden Vaters“ sehen, der sich für den Unterhalt der „Kinder“ (guatemaltekische Flüchtlinge) verantwortlich fühlt.¹⁷⁷ Partizipativen Ansätzen zur Förderung der Selbsthilfe und der Selbstorganisation der Flüchtlinge wurde nur sehr wenig Beachtung geschenkt. Auf die gegenwärtigen Folgen dieses Versäumnisses wird noch bei der Betrachtung des EU-Projekts im nächsten Kapitel eingegangen.

Das vom BMZ geförderte Vorhaben hat zwar einerseits durch die Sicherung der Selbstversorgung und durch die Ausstattung mit Gütern und Dienstleistungen in allen wichtigen Lebensbereichen dazu beigetragen, die grundlegenden Voraussetzungen für die dauerhafte Eingliederung der guatemaltekischen Flüchtlinge im Nachbarland Mexiko zu schaffen. Eine weiter gehende Integration, die auch produktive Aspekte umfasst, war nicht Zielsetzung des Projekts. Im Rahmen des Treuhandvorhabens wurde es versäumt, eine engere Verflechtung der Flüchtlingssiedlung mit der Umwelt, d.h. mit den umliegenden mexikanischen Dörfern zu verfolgen und damit die Grundlagen für eine endgültige Integration zu legen.¹⁷⁸

Obwohl das Erreichen einer nachhaltigen Integration eine Aufgabe ist, die über das Mandat des UN-Flüchtlingshilfswerks hinausgeht, hätte die deutsche Seite darauf drängen können, an

¹⁷⁶ Vgl. UNHCR: Vocational Skills Training for Guatemalan Refugees in Quintana Roo and Campeche/Mexico, 1997 Progress Report, S. 2.

¹⁷⁷ In Gesprächen mit Vertretern der COMAR und den (ehemaligen) Flüchtlingen wurde mehrfach das Wort „padre“ zur Beschreibung des Verhältnisses zwischen der Gruppe der Flüchtlinge und der mexikanischen Flüchtlingskommission gebraucht.

¹⁷⁸ Vgl. Esau, Karl Heinz/Rössner, Volker: Evaluierung des Vorhabens, S. 65.

das Treuhandvorhaben ein „normales“ entwicklungspolitisches Verfahren unter Kostenbeteiligung des Nehmerlandes Mexikos anzuschließen. Dazu fehlte aber offensichtlich der politische Wille. Bemühungen zur Erreichung einer verstärkten ökonomischen Integration mit einem räumlichen Bezug, d.h. auch unter Einbeziehung der lokalen Bevölkerung, waren dann erst bei einem 1997 begonnenen EU-Projekt zur Förderung der endgültigen Integration der guatemaltekischen Flüchtlinge in Campeche und Quintana Roo eine zentrale Zielsetzung.

3.2.3 Die Integration der Flüchtlinge im Südosten Mexikos: der Beitrag im europäischen Rahmen

Der Grad der Integration der guatemaltekischen Flüchtlinge in die mexikanische Gesellschaft lässt sich anhand verschiedener Aspekte untersuchen. Dabei ist die rechtlich-administrative Integration zu nennen, welche die Aspekte persönliche Dokumentation (Staatsbürgerschaft), Bevölkerungs- bzw. Organisationsstruktur der Siedlung sowie Rechtsstatus des Landeigentums umfasst. Die soziale Integration soll anhand der Wohnungs- und Wegeinfrastruktur, des Gesundheits- und Bildungssystems, der Menschenrechte, der Partizipation der Frauen, Kinder und Jugendlichen und des Verhältnisses zwischen den Flüchtlingen und der ansässigen Bevölkerung beleuchtet werden. Abschließend wird auf die ökonomische Integration mit den Aspekten Produktion, Produktvermarktung, Schaffung von Beschäftigung und Einkommen eingegangen.¹⁷⁹ In dieser Hinsicht wird insbesondere das schon erwähnte EU-Integrationsprojekt im Mittelpunkt stehen. Bei den einzelnen Punkten wird jeweils zuerst die Situation in den mexikanischen Bundesstaaten Campeche und Quintana Roo und dann getrennt davon die Lage in Chiapas dargestellt, die in verschiedener Hinsicht eine besondere ist.

1) Rechtlich-administrative Integration:

Die jetzige Bevölkerung der Siedlungen in Quintana Roo und Campeche - insofern diese nicht bereits in Mexiko geboren ist – stammt aus verschiedenen Landesteilen Guatemalas. Darunter sind vor allem die von den bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen in den 80er Jahren am stärksten betroffenen Regionen Huehuetenango, Quiché und Alta Verapaz vertreten.

In den drei guatemaltekischen Siedlungen (San Isidro) La Laguna, Kuchumatán und Maya-Balam im Bundesstaat Quintana Roo sind bei einer Bevölkerungszahl von insgesamt 3 433 Personen 58 % in Mexiko geboren und damit mexikanische Staatsbürger (doppelte Staatsbür-

¹⁷⁹ Dieselbe analytische Vorgehensweise wird auch in Kapitel 3.3.5 gewählt, das sich mit der Reintegration der Flüchtlinge in Guatemala beschäftigt.

gerschaft), während 16 % die mexikanische Staatsbürgerschaft erworben haben und rd. 26 % weiterhin guatemaltekeische Staatsbürger sind. Von diesen befindet sich der überwiegende Teil aber ebenfalls im Einbürgerungsprozess.¹⁸⁰ Von den 8 742 Personen, die in den guatemaltekeischen Siedlungen Maya Tecun, Quetzal Edzna, Santo Domingo Keste und Los Laureles¹⁸¹ im Bundesstaat Campeche leben, sind 53 % in Mexiko geboren. Weitere 17 % haben mittlerweile die mexikanische Staatsbürgerschaft erlangt. Unter den restlichen 30 % guatemaltekeischen Staatsbürgern gibt es nur eine sehr kleine Minderheit, die sich noch nicht im Prozess der Einbürgerung befindet. Diese verbleibt vorerst mit dem Dokument FM (*Formulario Migratorio*) 2, das zum unbegrenzten Aufenthalt berechtigt.¹⁸²

Die vier Siedlungen im mexikanischen Bundesstaat Campeche wurden im Oktober 1998 und die drei Siedlungen in Quintana Roo im Mai 1999 auf der kommunalen Ebene offiziell als "neue Bevölkerungszentren" von den jeweiligen regionalen Regierungen rechtlich anerkannt. Die ehemaligen Flüchtlingsiedlungen sind den benachbarten mexikanischen Dörfern damit dem gesetzlichen Status nach weitgehend gleichgestellt. Die Siedlung wird dabei von einem *agente municipal* (Campeche) bzw. einem *subdelegado* (Quintana Roo) nach außen hin vertreten. Die Flüchtlingsdörfer haben sich z.T. in verbandsähnlichen Strukturen (*asociaciones*)¹⁸³ bzw. in verschiedenen Komitees organisiert, die alle Bereiche des dörflichen Lebens abdecken. Festzuhalten bleibt also, dass in absehbarer Zeit wahrscheinlich fast alle guatemaltekeischen Flüchtlinge die mexikanische Staatsbürgerschaft erlangt haben werden. In diesem Bereich ist die Integration in Campeche und Quintana Roo also schon sehr weit vorangeschritten.

In Chiapas gibt es 12 385 Personen in insgesamt 61 Siedlungen, die von der COMAR bzw. dem UNHCR betreut werden und als Flüchtlinge anerkannt sind.¹⁸⁴ Von diesen ist mehr als die Hälfte auf mexikanischem Territorium geboren. In Chiapas ist die legale Integration wegen der allgemein konfliktreichen Situation dort, der gravierende ethnische, wirtschaftliche

¹⁸⁰ S. zu den Angaben Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), Delegación Estatal Quintana Roo: Coordinación de Naturalización y Distribución de Tierras, März 2000 sowie Rincón Ruiz, Armando (Delegado Estatal de la COMAR en Quintana Roo): El Proceso de Integración de los Refugiados Guatemaltecos en Quintana Roo, März 2000, S. 4f.

¹⁸¹ Maya Tecun und Quetzal-Edzna wurden im August 1984, Santo Domingo Keste und Los Laureles im März 1989 bzw. im Februar 1990 gegründet.

¹⁸² Vgl. COMAR, Delegación Campeche: Información General de los poblados de asimilados guatemaltecos en Campeche, März 2000.

¹⁸³ Dies sind Organisationsformen, die ähnlich wie eine Genossenschaft funktionieren (Wahl eines Vorsitzenden bzw. Präsidenten, regelmäßiges Abhalten von Mitgliederversammlungen usw.).

¹⁸⁴ Die Siedlungen befinden sich in den Municipios La Trinitaria, Las Margaritas, La Independencia, Frontera Comalapa, Chicomuselo und San Pedro Bella Vista.

und soziale Probleme zu Grunde liegen und nicht zuletzt auch wegen der geographischen Zersplitterung problematischer und weit weniger fortgeschritten als in Campeche und Quintana Roo. Im Oktober 1998 erhielten die ersten 2 008 Flüchtlinge das Dokument FM 2, mit dem der unbegrenzte Aufenthalt in Mexiko möglich ist, während im Februar 1999 weitere 3 072 Personen dieses Dokument bekamen. Damit ist der Aufenthalt eines Großteils der Guatemalteken in Mexiko dauerhaft gewährleistet.

Der Prozess der Einbürgerung in Chiapas aber befindet sich immer noch in einem Anfangsstadium und wird mit hoher Wahrscheinlichkeit sehr viel länger dauern als in den beiden anderen mexikanischen Bundesstaaten. Im August 1999 wurde ein erstes Experiment mit 120 Personen gestartet, welche ihre Einbürgerungsscheine (*cartas de naturalización*) erhielten und es besteht auch die Bereitschaft, das Einbürgerungsprogramm auszuweiten. Das Problem jedoch ist, dass die erforderlichen Dokumente sehr teuer sind und weder der UNHCR dafür die finanziellen Ressourcen hat, noch die mexikanische Regierung bereit ist, für diesen Zweck Geld zur Verfügung zu stellen. Das UN-Flüchtlingshilfswerk in Chiapas bemüht sich, mit der dortigen Regierung einen Kompromiss in diesem Punkt auszuhandeln, der z.B. so aussehen könnte, dass die staatliche Seite den Flüchtlingen die Hälfte der anfallenden Gebühren erlässt. Das Einbürgerungsprogramm in Chiapas muss aber erst noch vom mexikanischen Kongress gebilligt werden und dies ist ein Prozess, der sehr wahrscheinlich viel Zeit in Anspruch nehmen und damit für weitere Verzögerungen sorgen wird. Die Aussichten in dieser Hinsicht dürften sich aber mit dem Amtsantritt des neuen mexikanischen Präsidenten Vicente Fox, der zu einer entschlossenen Vorgehensweise bezüglich der Probleme in Chiapas bereit scheint, verbessert haben. Emmanuel Gignac, der Leiter des UNHCR-Integrationsprogramms in Chiapas, betonte, dass aus juristischer Perspektive die Einbürgerung aber nicht zwingend erforderlich sei, da das Dokument FM 2 Schutz vor willkürlicher Ausweisung biete und es den guatemaltekischen Flüchtlingen annähernd die gleichen Rechte wie jedem anderen mexikanischen Bürger eröffne – mit der Ausnahme des Wahlrechts und der Möglichkeit, im Grenzgebiet Land zu erwerben.¹⁸⁵ Allerdings würden sie mit diesem Dokument Ausländer bleiben und sich damit nicht endgültig in die mexikanische Gesellschaft integrieren können.

Bei der Landeigentumsstruktur sieht es so aus, dass jede Familie in den drei Siedlungen in Quintana Roo und in den vier Siedlungen in Campeche eine Landfläche von 1,5 bis 2 Hektar

¹⁸⁵ Eine Einschränkung in der mexikanischen Verfassung erlaubt es Ausländern nicht, Landbesitz in einem Abstand von 100 km zur Grenze bzw. 50 km zur Küste zu erwerben. Die Erlangung der mexikanischen Staatsbürgerschaft ist also eine Voraussetzung dafür, weiteres Land in diesen Regionen kaufen zu können. Darauf wies Manuel Jesús Santini, der Vertreter der mexikanischen Flüchtlingskommission COMAR in Campeche, in einem Interview mit dem Autor hin.

(ha) nutzt. Das Land ist gegenwärtig noch Eigentum der beiden mexikanischen Landesregierungen bzw. einer Treuhänderschaft unter der gemeinsamen Verwaltung der COMAR und des UNHCR. Diese stellten in Quintana Roo insgesamt 7 849 ha und in Campeche 11 439 ha zur Verfügung. Bisher fehlt also noch die endgültige Rechtssicherheit für das gesamte Land, die jedoch entscheidend für den Zugang zu Bankkrediten und somit auch für langfristige Investitionen ist, die letztendlich eine wichtige Rolle für die weitere Entwicklung der Siedlungen spielen.

Gespräche mit den Bewohnern haben ergeben, dass die Größe des Landes trotz intensiver Nutzung als nicht ausreichend eingeschätzt wird. Für den Kauf weiterer Landflächen fehlten allerdings ausreichende finanzielle Ressourcen und zudem bestand generell lange Unsicherheit darüber, ob der Aufenthalt der guatemalteckischen Flüchtlinge temporär oder permanent sein würde. Es gibt zwar viele mexikanische Bauern, die wesentlich mehr Land zur Verfügung haben, jedoch auch nicht wenige, die überhaupt kein Land ihr Eigentum nennen können. Deshalb dürften wahrscheinlich auch politische Gründe dagegen gesprochen haben, für die Flüchtlinge mehr Landfläche bereitzustellen.

In Chiapas ist Land generell nur sehr begrenzt verfügbar – anders als in Campeche und Quintana Roo, wo die jeweiligen regionalen Regierungen relativ problemlos Land zur Verfügung stellen konnten. Dies hatte zur Folge, dass nicht genügend individuelles Land für jede Flüchtlingsfamilie vorhanden war. Deshalb kauften etwa 60 % der Flüchtlinge mit finanzieller Unterstützung der dort ansässigen Kirchen bzw. kirchlicher NRO privates Land von mexikanischen Landbesitzern und ließen dieses auf den Namen ihrer Kinder eintragen, die von Geburt an Mexikaner sind. Damit können sie die Anforderungen des staatlichen Agrargesetzes erfüllen, das eine kollektive Registrierung ermöglicht. Dieser Teil der Flüchtlinge lebt entweder in größeren Einheiten wie auf Farmen mit mehr als 100 Familien oder allein für sich auf dem erworbenen Land.

Etwa 40 % der Flüchtlinge leben entweder gemischt mit der mexikanischen Bevölkerung oder weitgehend getrennt von der ansässigen Bevölkerung in Gebieten der mexikanischen *ejido*-

dos.¹⁸⁶ Dort besteht aber wegen des unsicheren legalen Status der Flüchtlinge eine ständige Vertreibungsgefahr. In den *ejidos* haben zahlreiche Flüchtlinge private Vereinbarungen mit den mexikanischen *ejido*-Mitgliedern bezüglich des Kaufs einer Parzelle getroffen, wo sie ein Haus für sich errichten können. Hierfür ist eigentlich die offizielle Zustimmung der Mitgliederversammlung notwendig, die aber in der Regel nicht eingeholt wurde.

2) Soziale Integration (materielle und soziale Infrastruktur):

Verglichen mit der Situation in Guatemala stellt sich der Zugang zu den Siedlungen der guatemalteken Flüchtlinge im Südosten Mexikos, insbesondere in Campeche und Quintana Roo, als relativ günstig dar. Diese liegen zwar nicht in direkter Nähe der jeweiligen regionalen Hauptstädte Campeche (Campeche), Chetumal (Quintana Roo) oder Comitán (Chiapas), sind aber zumindest in den ersten beiden Fällen ohne jede Ausnahme relativ leicht mit dem Auto oder dem Bus zu erreichen. In Chiapas allerdings ist der Zugang zu den zahlreichen



Abbildung 2: Kreuzung, Siedlung Maya Balam, Quintana Roo (Foto: Thomas Burgdorff)

Siedlungen von sehr unterschiedlicher Natur, da manche von diesen an befestigten Straßen liegen, andere hingegen sehr abgelegen sind und nur über sehr schlecht befestigte Wege unter entsprechenden Schwierigkeiten zu erreichen sind.

Die Wegeinfrastruktur in den Flüchtlings-siedlungen in Mexiko besteht ähnlich wie auf den *fincas* der zurückgekehrten Flüchtlinge in Guatemala überwiegend

aus einfachen Sand- und Schotterwegen (vgl. Abb.1).

Die Wohnqualität der guatemalteken Siedlungen bzw. Ortschaften im Südosten Mexikos ist höher als in den untersuchten Siedlungen in Guatemala, da es in fast allen Ortschaften der

¹⁸⁶ Das System der *ejidos* wurde unter Präsident Cárdenas (1934-1940), der mit 18 Mio. ha über 9 % der gesamten Landfläche Mexikos – mehr Land als alle seine Vorgänger zusammen – verteilen ließ, im Zuge einer weit reichenden Agrarreform in ganz Mexiko ausgeweitet. *Ejidos* sind ländliche Kommunen, die sich im Kollektiveigentum ihrer Mitglieder befinden, die das exklusive Recht auf die Nutzung einer Parzelle haben. Dieses Recht kann aber nicht verkauft, sondern lediglich auf die Kinder übertragen werden. Über die Aufnahme neuer Mitglieder in den *ejido* bestimmt die Vollversammlung, die sich aus den Mitgliedern zusammensetzt. Die Flüchtlinge können aber keine Mitbesitzer werden, da dazu die mexikanische Staatsbürgerschaft notwendig ist, welche die Flüchtlinge in Chiapas nicht besitzen. Solange diese nicht eingebürgert werden, bleibt es ihren Kindern vorbehalten, sich mit Erlangung des 18. Lebensjahrs um den Eintritt in die Kommune zu bemühen. Diese können dann ihren Eltern gestatten, mit ihnen auf dem Land zu leben. Vgl. dazu auch Nohlen, Dieter (Hg.): Lexikon Dritte Welt, S. 516.

Flüchtlinge in Mexiko befestigte Häuser aus Stein und Zement gibt. Dies ist in Guatemala bei den Siedlungen der zurückgekehrten Flüchtlinge allerdings sehr viel seltener der Fall. Gespräche mit den Bewohnern der Siedlungen ergaben, dass die Häuser aus Stein überwiegend Personen gehören, die entweder selbst oder deren Angehörige zeitweise in den USA arbeiten bzw. gearbeitet haben und dort die finanziellen Mittel erworben haben, die für den Bau solcher Häuser notwendig sind. Ein weiterer Unterschied zur Situation in Guatemala besteht darin, dass die Mehrzahl der Flüchtlingsdörfer in Campeche und Quintana Roo (allerdings nur z.T. in Chiapas) neben elektrischem Strom auch ein ländliches Telefon besitzt, das theoretisch jedem Bewohner zugänglich ist.

Im Gesundheitssektor ist der gegenwärtige Stand so, dass alle Flüchtlingssiedlungen in Campeche und in Quintana Roo ein ländliches Gesundheitszentrum (*centro de salud*) und Zugang zu Medikamenten zur Behandlung einfacher Krankheiten besitzen.¹⁸⁷ Teilweise gibt es auch einen Arzt bzw. eine Ärztin und eine Krankenschwester pro Siedlung, die von der regionalen Regierung bezahlt werden und in der Regel aus den größeren Städten im Umland kommen. Die Gesundheitsinfrastruktur entspricht in etwa der in den umliegenden Dörfern. Die guatemalteckischen Flüchtlinge profitieren dabei von regionalen Programmen zur Familienplanung, von Impf- und Hygieneprogrammen sowie von Programmen zur Erkennung und Behandlung von Krankheiten. Die Siedlungen sind ebenfalls in das nationale Programm PROGRESA (*Programa de Educación, Salud y Alimentación*) einbezogen, in dessen Rahmen kostenlos medizinische Beratung und Medikamente für die Mütter und Kinder zur Verfügung gestellt werden.

Es gibt in den sieben untersuchten Dörfern der (ehemaligen) Flüchtlinge in Campeche und Quintana Roo Probleme vor allem mit Durchfallerkrankungen und Infektionen der Atemwege. Ähnliche Erkrankungen sind jedoch auch in den benachbarten mexikanischen Dörfern und generell in den ländlichen Regionen Mexikos zu finden.

In Chiapas baute der UNHCR eine große Klinik, welche die gesamte Mikroregion abdeckt. Zudem wurden noch verschiedene kleinere Gesundheitszentren und ländliche Gesundheitsposten errichtet, die mit nationalen und internationalen Geldern finanziert wurden. In den Siedlungen der Flüchtlinge gibt es eine kleine Gesundheitsstation, die insbesondere für die Gesundheit der Frauen (*casa de salud de la mujer*) zuständig ist. Ende 1998 hat die regionale Regierung in Chiapas die Verantwortung für die Gesundheit der Flüchtlinge übernommen. Verglichen mit der Zeit, in der noch der UNHCR bzw. die COMAR für die

¹⁸⁷ Bei schwereren Krankheiten müssen die Krankenhäuser in den Provinzhauptstädten Chetumal bzw. Campeche aufgesucht werden.

Gesundheitsprogramme zuständig waren, hat sich die Situation allerdings verschlechtert, weil die mexikanische Regierung aus Mangel an eigenen Ressourcen nicht das frühere, vergleichsweise hohe Niveau der medizinischen Versorgung weiterführen kann.

In den meisten Flüchtlingssiedlungen in Campeche und Quintana Roo hat jeder Haushalt einen eigenen Wasseranschluss. Zusätzlich gibt es gemeinschaftlich genutzte Brunnen bzw. Anlagen zur Wasserversorgung. In den Siedlungen in Chiapas ist eher letzteres der Normalfall.



Abbildung 3: Gesundheitszentrum, Chiapas
(Foto: Thomas Burgdorff)

Gespräche mit dem Ärzte- bzw. Gesundheitspersonal ergaben, dass mangelnde persönliche Hygiene neben der mangelhaften Wasserqualität eine der Ursachen der dort häufig auftretenden Durchfallerkrankungen ist.

Gesundheitspromotoren gibt es in den meisten Flüchtlingssiedlungen in den drei mexikanischen Bundesstaaten und diese leisten dort zusätzlich zu dem staatlichen Personal – wenn es überhaupt vorhanden ist – wertvolle Arbeit, indem sie im Bereich der gesundheitlichen Aufklärung tätig sind und damit das Risiko von vermeidbaren Erkrankungen vermindern können.

Zum Bildungsbereich lässt sich sagen, dass sechs der sieben guatemaltekischen Ortschaften in Campeche und Quintana Roo jeweils eine Vorschule, eine Grundschule und eine weiterführende Schule (Ausnahme ist die Siedlung La Laguna, wo letztere fehlt) besitzen. Dies entspricht dem Versorgungsgrad in den benachbarten Dörfern. Lokale mexikanische Lehrer aus den umliegenden Städten zeichneten von Anfang an für den Unterricht verantwortlich. Die regionalen Regierungen sind seit 1997 in Campeche bzw. seit 1998 in Quintana Roo für die Bildung der (ehemaligen) Flüchtlinge zuständig. Gegenwärtig existiert ein Stipendienprogramm, über das die Flüchtlingskommission und der UNHCR Stipendien für fortgeschrittene Schüler vergeben. Der Analphabetismus, der fast ohne Ausnahme in allen der untersuchten Siedlungen ein Problem ist, soll durch entsprechende staatliche Programme für Erwachsene

reduziert werden.¹⁸⁸

Die Schulen sind aus Stein und Zement gebaut, befinden sich nahezu ausnahmslos in einem akzeptablen Zustand und haben in der Regel auch einen befestigten Sportplatz. Für die Erziehung der Flüchtlingskinder in Chiapas ist seit Ende 1998 die regionale Regierung dort zuständig, was schon viel eher hätte erfolgen können, da die Kinder durch ihre Geburt auf mexikanischem Territorium das Recht erworben haben, mit Beginn der Volljährigkeit die mexikanische Staatsbürgerschaft zu beantragen. Gegenwärtig gibt es in den Siedlungen Programme, die unter der Regie des staatlichen Bildungsministeriums durchgeführt werden und den lokalen bzw. regionalen Programmen für die dort ansässige Bevölkerung entsprechen.

Seitens des UNHCR wurde darauf hingewiesen, dass sich ähnlich wie im Gesundheitsbereich die Flüchtlingskinder in Chiapas früher unter Verantwortung des UNHCR und der COMAR in gewisser Hinsicht in einer günstigeren Position als die mexikanische Bevölkerung befanden. Für sie gab es neben speziellen Flüchtlingschulen, in denen Lehrer aus der eigenen Gemeinde (Erziehungspromotoren) Unterricht erteilten, auch ein spezifisches Bildungsprogramm. Außerdem standen auch noch monatliche Stipendien für die Schüler zur Verfügung.¹⁸⁹



Abbildung 4: Schule, Siedlung Los Laureles, Campeche
(Foto: Thomas Burgdorff)

Die Kinder der Mexikaner mussten im Gegensatz dazu in einigen Dörfern teilweise mehrere Kilometer bis zur nächsten Schule laufen. Seit Beginn des offiziellen Integrationsprogramms hat sich dies allerdings angeglichen, da es erhebliche Bemühungen der mexikanischen Regierung gab, diese Missstände zu ändern. So wurden verschiedene Programme für abgelegene Dörfer auf dem Land ins Leben gerufen, die sowohl den guatemal-

tekischen Flüchtlingen als auch der ansässigen Bevölkerung zugute kommen sollen. Es lässt sich konstatieren, dass den Flüchtlingen heute mehr oder weniger dieselbe Aufmerksamkeit

¹⁸⁸ Genaue Zahlen liegen hier nicht vor, aber Gespräche mit Angehörigen der Siedlungen und des UN-Flüchtlingshilfswerks sowie der mexikanischen Flüchtlingskommission COMAR haben ergeben, dass mindestens die Hälfte aller dort lebenden Erwachsenen (in der Gruppe der Frauen ist der Anteil noch wesentlich höher) weder lesen noch schreiben kann.

¹⁸⁹ In den Jahren 1998 und 1999 wurden insgesamt 78 Klassenzimmer in den ca. 60 Flüchtlings-siedlungen gebaut.

zuteil wird wie der mexikanischen Bevölkerung, auch wenn nicht jede der gegenwärtig ca. sechzig Flüchtlingssiedlungen in Chiapas eine eigene Schule vorweisen kann.

Ein zentrales Problem in den mexikanischen Flüchtlingssiedlungen, was den Aspekt der Erziehung betrifft, stellt die z.T. mangelnde Unterstützung der Eltern bei der Ausbildung ihrer Kinder dar. Gründe dafür sind einerseits ökonomischer Natur, da die Kinder oft einen Beitrag zum familiären Einkommen leisten müssen, aber auch die Mentalität der Flüchtlinge spielt hierbei eine wichtige Rolle. Diese sind Bauern und häufig auch Analphabeten, von denen manche nie eine Schule besucht haben. Vor diesem Hintergrund genießt die Ausbildung der Kinder nicht immer die erste Priorität und häufig wird auch der langfristige Nutzen einer guten Ausbildung nicht richtig eingeschätzt.

Das landesweite Regierungsprogramm PROGRESA zur Förderung der Bildung, der Gesundheit und der Ernährung in Mexiko ist den Müttern und Kindern im schulfähigen Alter in den Flüchtlingssiedlungen Quintana Roo und Campeche durch die Gewährung finanzieller Unterstützung bzw. durch die Vergabe von Stipendien zugute gekommen. Gespräche ergaben aber, dass das für die Ausbildung der Kinder bestimmte Geld gelegentlich von den Eltern für eigene Bedürfnisse verwandt wurde.

Die Menschenrechtslage ist nach Einschätzung der befragten Bewohner der Siedlungen und der sie betreuenden Institutionen verhältnismäßig gut. Tatsächlich spricht vieles dafür, dass das durch die Eröffnung der endgültigen Integrationsoption von der mexikanischen Regierung gesendete politische Signal in den Bundesstaaten Campeche und Quintana Roo im Jahr 1996 und in Chiapas im Jahr 1998 auf diesem Feld erhebliche Verbesserungen bewirkt hat. Für die Flüchtlinge aus Guatemala bot sich damit zum ersten Mal eine wirkliche Integrationsperspektive im Aufnahmeland.

Wenn man die spezifischen Rechte der Frauen betrachtet, ist das Bild aber nicht so positiv. In den Gesprächen mit einigen Frauen in den Siedlungen wurde deutlich, dass die innerfamiliäre Gewalt ein bedeutendes Problem darstellt. Jene erwähnten jedoch die positive Rolle des UNHCR sowohl bei der Förderung der allgemeinen Menschenrechte als auch hinsichtlich der frauenspezifischen Rechte.

Die untersuchten Siedlungen haben in der Regel ein Frauenkomitee, das die speziellen Interessen der Frauen vertritt. Gespräche haben aber ergeben, dass die reine Existenz dieser Komitees – ähnlich wie bei den Genossenschaften in Guatemala – nicht automatisch eine adäquate Partizipation der Frauen nach sich zieht. Defizite gibt es vor allem bei allgemeinen Versammlungen, bei denen die Frauen häufig nicht den Mut finden, ihre Meinungen zu äußern bzw. von den männlichen Teilnehmern nicht respektiert werden und damit ihren Interessen

nicht Gehör verschaffen können. Bei reinen Frauenversammlungen in den Flüchtlingssiedlungen herrscht jedoch im Gegensatz dazu eine lebhafte und kontroverse Diskussionskultur.¹⁹⁰

Die Frau wird nicht nur in den Siedlungen der Flüchtlinge, sondern allgemein in den Gesellschaften Mexikos und Guatemalas, insbesondere in den ländlichen Gebieten, immer noch vorwiegend in ihrer traditionellen Rolle, d.h. als zuständig für den Haushalt und die Kinder gesehen. Die Tatsache, dass diese häufig kein eigenes Einkommen hat, macht sie in hohem Maße von ihrem Mann abhängig, was nicht selten auch mit einer gewissen Ausbeutung einhergeht. In diesem Zusammenhang spielt auch die ökonomische Situation der jeweiligen Familie eine zentrale Rolle, da bei schwieriger Lage der Ausbildung des Sohnes häufig eine höhere Priorität eingeräumt wird als der Ausbildung der Tochter, die nicht selten im Haushalt mithelfen muss und daher die Schule nicht regelmäßig besuchen kann.

Der UNHCR-Koordinator des Integrationsprogramms in Chiapas wies in einem Gespräch darauf hin, dass die Analphabetenrate bei der Flüchtlingsbevölkerung unter den Frauen mit ca. 60 % höher ist als bei den Männern mit 40 %, was sich kaum von den Werten der lokalen Bevölkerung in der Umgebung unterscheidet. Die gegenwärtigen Alphabetisierungsprogramme, die dieses geschlechtsspezifische Missverhältnis zu reduzieren versuchen, werden aber wahrscheinlich erst mittelfristig nachhaltige Erfolge zeigen können.

Obwohl der UNHCR in seinen Programmen und Aktivitäten der Partizipation der Frau eine gewichtige Rolle einräumt, wird es sich trotz einzelner positiver Resultate, die kurzfristig zu erzielen sind, um einen langfristigen Prozess handeln, da sich traditionelle Denk- und Verhaltensmuster nur über einen längeren Zeitraum hinweg ändern lassen.

Spezifische Komitees für Kinder und Jugendliche gibt es nur selten in den Siedlungen der guatemaltekischen Flüchtlinge in Campeche, Quintana Roo oder Chiapas. Die sportliche Infrastruktur in Form von Basketball- oder Fußballplätzen ist in den Siedlungen im Gegensatz zu denen in Guatemala häufig vorhanden. Gemeinsame Aktivitäten dieser Altersgruppe konzentrieren sich auf den sportlichen Bereich.

Das Verhältnis der (ehemaligen) guatemaltekischen Flüchtlinge zur lokalen mexikanischen Bevölkerung lässt sich allgemein als gut bezeichnen. Darauf wiesen verschiedene Gespräche mit den betroffenen Gruppen, aber auch mit Vertretern der COMAR bzw. des UNHCR hin. Als die guatemaltekischen Flüchtlinge in den 80er Jahren über die mexikanische Grenze nach Chiapas flohen, gab es eine große Aufnahmebereitschaft seitens der mexikanischen Landbe-

¹⁹⁰ Die Beobachtungen beziehen sich auf die Monate März bzw. Mai 2000, in denen die Siedlungen in Campeche und Quintana Roo bzw. in Chiapas vom Verfasser besucht wurden.

völkerung, auf deren Land sie über Jahre hinweg wohnten.

Die Tatsache, dass sich die Guatemalteken durch ihre hohe Arbeitsbereitschaft und ihre im Vergleich zur lokalen Bevölkerung im Südosten Mexikos z.T. höhere Produktivität auszeichnen, wirkte sich positiv auf die Integration aus, da dies Eigenschaften sind, die in ländlichen Gebieten in hohem Maße von der lokalen Bevölkerung respektiert werden. Zudem gibt es in den neuen mexikanischen Ortschaften der Guatemalteken eine sehr geringe Kriminalitätsbelastung, was sich ebenfalls integrationsfördernd auswirkt. Positiv hat sich in Chiapas auch die Entscheidung der Flüchtlinge ausgewirkt, sich während des Anfang 1994 ausgebrochenen Aufstands der zapatistischen Rebellenbewegung neutral zu verhalten und nicht für eine Seite Partei zu ergreifen, da dies wahrscheinlich schwer wiegende negative Konsequenzen nach sich gezogen hätte.

Die Integration der guatemaltekischen Flüchtlinge wurde in den letzten Jahren auch durch gegenseitiges Heiraten zwischen diesen und der lokalen Bevölkerung weiter gefördert. Neben dem ähnlichen sozialen Hintergrund der Mexikaner und der guatemaltekischen Flüchtlinge in der Region (in beiden Fällen Bauern, die in der Landwirtschaft tätig sind) war nicht zuletzt auch ein ähnliches Erbe hinsichtlich Sprache, Kultur und Gebräuchen südlich und nördlich der gemeinsamen Grenze eine günstige Voraussetzung dafür, bestehende Differenzen zwischen der aufnehmenden und der aufgenommenen Bevölkerung zu minimieren.

Trotz der allgemein großzügigen Aufnahme der Flüchtlinge und des großen Verständnisses seitens der lokalen Bevölkerung kam es in manchen Fällen jedoch auch zu Auseinandersetzungen und Vertreibungen. Dennoch überwiegt auch heute immer noch die Sympathie für die guatemaltekischen Flüchtlinge. Allerdings darf auch nicht vergessen werden, dass die mexikanischen Bauern den lange Zeit unsicheren rechtlichen Aufenthaltsstatus der Flüchtlinge oft ausnutzten und diese als billige Arbeitskräfte ausbeuteten. Erst das eindeutige Integrationssignal seitens der mexikanischen Regierung hat in diesem Punkt wesentliche Verbesserungen erzielen können.

3) Ökonomische Integration:

Die ökonomische Integration soll vorwiegend anhand eines seit 1997 laufenden Projekts der EU-Kommission zur Förderung der Integration der guatemaltekischen Flüchtlinge in Campeche und Quintana Roo näher untersucht werden.¹⁹¹ Das Projekt fügt sich dabei in ein längerfristiges und durchgehendes Engagement seitens der Europäischen Staatengemeinschaft für

¹⁹¹ Vgl. dazu Comisión de las Comunidades Europeas: Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva de los Refugiados Guatemaltecos en los Estados de Campeche y Quintana Roo, März 2000.

entwurzelte Bevölkerungsgruppen in Mexiko ein. Die guatemaltekischen Flüchtlinge in Mexiko wurden bisher von dieser Seite mit mehr als 25 Mio. € gefördert. Zwischen 1984 und 1985 unterstützte die Europäische Kommission die Umsiedlung der Flüchtlinge nach Campeche und seit 1989 die Bemühungen der Flüchtlinge dort, die Fähigkeit zur Selbstversorgung bzw. die Integration zu erreichen. Seit 1990 werden auch verschiedene Programme im Bereich der Gesundheit, der Bildung, der Erzielung von Einkommen und der Berufsförderung in Chiapas finanziert.¹⁹² Ein Integrationsprojekt in Chiapas befindet sich gegenwärtig erst in der Vorbereitungsphase, da hier die notwendigen politischen Voraussetzungen bis vor kurzem noch nicht vorlagen.

Neben den Integrationsprojekten gibt es seit 1996 auch noch kleinere Projekte zur Bewahrung bzw. Restauration der Mayastätten auf der Yucatan-Halbinsel, in deren Rahmen die guatemaltekischen Flüchtlinge und ansässige Bevölkerungsgruppen als Arbeitskräfte angeworben werden. Im Jahr 1999 wurde zusätzlich ein Projekt zur Förderung bzw. Bewahrung der kulturellen Mayaidentität in der dortigen Region begonnen.¹⁹³

Das an dieser Stelle untersuchte Projekt hat ein finanzielles Volumen von fast 3 Mio. €, wobei die EU 2,6 Mio. € und die mexikanische Regierung den Rest zur Verfügung stellt. Übergeordnete Zielsetzung ist es, insbesondere die soziale und ökonomische Integration der guatemaltekischen Flüchtlinge in den beiden genannten Regionen im Südosten Mexikos zu fördern. Das Projekt soll zudem die Eingliederung der (ehemaligen) Flüchtlinge als landwirtschaftliche Produzenten in das lokale Institutionengeflecht (d.h. in die staatlichen Programme) und die Interaktion mit anderen Akteuren in diesem Sektor erreichen.

Die Flüchtlinge und Bewohner der umliegenden mexikanischen Dörfer sind gleichermaßen Zielgruppen. Laut Projektplanung sollen bis zu 26 000 Personen, darunter mehr als 11 000

¹⁹² Die Europäische Union (bzw. früher die Europäische Gemeinschaft) unterstützt schon seit 1984 die durch Konflikte vertriebenen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika. Insbesondere seit 1989 – im Einklang mit dem Abkommen von Esquipulas II und der „Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos“ (CI-REFCA) – haben sich die Bemühungen in dieser Hinsicht verstärkt und bis in die Gegenwart konnten in Zentralamerika mehr als zwei Millionen Personen von Ausgaben in Höhe von rd. 150 Mio. € profitieren. Die Flüchtlinge, die sich für eine Rückkehr nach Guatemala entschieden haben, werden im Rahmen des Rückkehrprozesses seit 1988 von der europäischen Seite gefördert. Gegenwärtig gibt es vier Projekte in Mexiko, die entweder beschlossen sind bzw. sich in der Durchführung befinden, zu denen die EU einen finanziellen Beitrag in Höhe von mehr als 9 Mio. € leistet.

¹⁹³ In diesem Kontext konnten positive Ausbildungseffekte für die Arbeitskräfte, die sich auf Tätigkeiten wie das Maurerhandwerk, die Malerei usw. spezialisierten, erzielt sowie für eine begrenzte Zeit auch Einkommen für diese Gruppen geschaffen werden. Durch die Restauration und teilweise auch Öffnung der präkolumbianischen Stätten für die Öffentlichkeit gab es auch positive Effekte für den dortigen Tourismus. Diese archäologischen Projekte haben ein großes Potenzial, da es in diesem Teil Mexikos sowohl eine große Anzahl von archäologischen Stätten gibt, die der Restauration bedürfen und zudem die mexikanischen Behörden ein hohes Interesse daran bekunden. Arbeitsmöglichkeiten für die ehemaligen Flüchtlinge wird es zukünftig solange geben, wie die Finanzierung für diese Art der Arbeit gesichert ist.

Flüchtlinge (43 % Guatemalteken und 57 % Mexikaner) von den Aktivitäten im Rahmen des Projekts direkt oder indirekt profitieren. Finanziert werden produktive Projekte von Gruppen zwischen fünf und einhundert Produzenten, wobei der Durchschnitt bei 20 bis 30 Personen liegt. Das Projekt möchte den Übergang von einer vor allem auf Mais konzentrierten Produktion, bei der die guatemaltekischen Flüchtlinge die höchste Produktivität in der Region erreichen konnten,¹⁹⁴ zu einer marktorientierten Produktion von Gemüse und Früchten (Melone, Wassermelone, Chili) unter Einsatz spezieller Bewässerungssysteme erreichen.

Zudem werden auch andere Projekte wie z.B. die Bienenzucht,¹⁹⁵ das Tischlerhandwerk oder auch Projekte von Frauengruppen (z.B. eine Gruppe von Schneiderinnen oder von Mangoproduzentinnen) gefördert, um zusätzlich Beschäftigung und Einkommen nicht nur im landwirtschaftlichen, sondern vor allem auch im nicht-landwirtschaftlichen Bereich zu schaffen.

Die bisher erzielten Ergebnisse im produktiven Bereich können als ermutigend bezeichnet werden. Die in den verschiedenen Anbaukulturen erzielten Ernteerträge sind in Anbetracht der örtlichen Bedingungen im oberen Bereich anzusiedeln. Die finanziellen Erträge der Produzenten sind aber abhängig von den jeweiligen Marktpreisen und hier gibt es auch kaum Absicherungsmechanismen gegen die Preisschwankungen. In diesem Kontext stellt sich die interessante Frage, ob es den Produzenten in Zukunft gelingen wird, ihre Aktivitäten und ihre Produktion an die schwankenden Preise anzupassen.¹⁹⁶

Wegen der verhältnismäßig geringen Fläche von 2 ha pro Flüchtlingsfamilie in Campeche und in Quintana Roo sehen sich viele von diesen Familien dazu gezwungen, den Boden permanent zu beanspruchen – mit entsprechend negativen Folgen für die Fruchtbarkeit des Bodens. Dies wird durch die im Vergleich zu den Böden in anderen mexikanischen Regionen ohnehin schon relativ geringe Fruchtbarkeit noch verschärft. Der Erwerb von zusätzlichem Land dort ist zwar anders als in Chiapas relativ leicht möglich, aber auf Grund fehlender finanzieller Ressourcen stellt sich dies für die guatemaltekischen Bauern in der Praxis als ein sehr schwieriges Unterfangen dar. Durch den Neubau bzw. die Reparatur und Verbesserung von neun Bewässerungs- und Pumpsystemen in den Siedlungen der guatemaltekischen Flüchtlinge und auch der ansässigen Mexikaner hat das EU-Projekt an dieser Stelle jedoch

¹⁹⁴ Vgl. Collectif d'échanges pour la technologie appropriée (COTA): Evaluación de la línea presupuestaria „Ayuda a las Poblaciones Desarraigadas en los Países ALA 1997-1999“ (Reglamento del Consejo 443/97). Informe de Misión Guatemala y Mexico, Brüssel Juni 2000, S. 42f.

¹⁹⁵ Durch die eigene Vermarktung des Bienenhonigs sollen beim Verkauf mit Hilfe von speziellen Handelsvereinbarungen mit der EU die Zwischenhändler ausgeschaltet werden, damit ein Großteil der Wertschöpfung bei den Produzenten verbleibt.

¹⁹⁶ Vgl. COTA: Evaluación de la línea presupuestaria, S. 43.

einen wichtigen Beitrag zur Schaffung der notwendigen Grundlagen für die Erhöhung der Produktivität geleistet.

Obgleich das EU-Projekt von verschiedenen staatlichen Programmen, die sich allerdings häufig nur auf einen bestimmten Bereich konzentrieren, und auch von privaten Beratern bei der landwirtschaftlichen Produktion unterstützt wird, ist die Nachhaltigkeit i. S. der Dauerhaftigkeit noch nicht gesichert. Dies hängt u.a. auch damit zusammen, dass es während der Projektlaufzeit im Jahr 1999 wegen administrativer Probleme eine neunmonatige Unterbrechung gab. Angesichts der aufgetretenen Verzögerungen und der im Rahmen des Projekts angestrebten Veränderungen ist eine zweite Phase geplant, um den Zielgruppen die zur Produktionsmodifizierung notwendigen technischen Fähigkeiten zu vermitteln, die Kreditvergabe zu institutionalisieren und somit die Dauerhaftigkeit zu erreichen.¹⁹⁷

Wenn man sich die ursprünglich anvisierte Bevölkerungszahl der in das Projekt eingebundenen Gemeinden in Erinnerung ruft, ist festzustellen, dass die Zahl der direkt von den produktiven Projekten Begünstigten, d.h. derjenigen, die von den vergebenen Krediten profitieren, in der Praxis lediglich bei etwa 1 000 überwiegend männlichen Produzenten liegt. Indirekte Nutznießer des Projekts sind allerdings auch Tagelöhner, die im Rahmen der Anbaukulturen der Gruppen mitarbeiten, die Kredite und technische Unterstützung erhalten. Dies sind teilweise Mitglieder der gleichen Dorfgemeinden sowie guatemaltekkische Flüchtlinge, die sich aus Angst vor den hohen finanziellen Verpflichtungen im Rahmen der Kreditvergabe nicht in das Projekt eingliedern wollten. Damit profitiert bisher nur ein sehr kleiner Teil von den innovativen Aspekten des Projekts. Für eine Erhöhung der Wirkung und der Reichweite des Projekts ist es aber notwendig, auch größere Bevölkerungsteile in das Projekt einzubinden.

In Gesprächen mit den Bevölkerungsgruppen, die in das Projekt eingebunden sind, ließ sich feststellen, dass zwar ein Teil der Zielgruppen objektiv von dem Projekt profitiert, dennoch Unzufriedenheit bei anderen Projektgruppen herrscht. Es kam der Eindruck auf, dass die Projektleistungen entweder nicht gewürdigt werden und/oder tatsächlich nur sehr wenig bzw. nur bei einer Minderheit zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen beigetragen haben. Häufig kam in den Befragungen eine negative Einstellung zur Gewährung von Krediten zum Ausdruck und stattdessen wurde betont, dass nichtrückzahlbare Zuschüsse bzw. Schenkungen die bessere Form der Unterstützung seien. Diese Denkmuster lassen sich wahrscheinlich auch darauf zurückführen, dass der UNHCR und die mexikanische Flüchtlingskommission CO-

¹⁹⁷ Hinsichtlich des finanziellen Volumens (EU-Beitrag: 5,5 Mio. €) und der Zielsetzungen ist die Folgephase ambitionierter, da eine höhere Zahl von Personen begünstigt werden soll, der Eingriff zudem umfassender ist und auch auf Chiapas ausgeweitet werden soll.

MAR sehr lange – wahrscheinlich zu lange – für die Flüchtlinge zuständig waren und sich in dieser Zeit nur sehr wenig Eigeninitiative entwickelte. Die an sich positive Tatsache, dass die guatemaltekischen Flüchtlinge bisher mit einer umfangreichen Unterstützung bedacht wurden, hat offensichtlich auch negative Auswirkungen gehabt, indem es die Entwicklung einer Mentalität, die auf der Erkenntnis der Notwendigkeit beruht, eigene Anstrengungen zur Verbesserung der persönlichen Lage unternehmen zu müssen, behindert hat.

Das Verhältnis zwischen den Betreuern des Projekts, die einen kompetenten Eindruck machten, und den Begünstigten lässt sich als gut bezeichnen. Dennoch war eine gewisse Distanz zwischen den männlichen Technikern, welche die Siedlungen regelmäßig besuchten und aus den regionalen Hauptstädten stammen und dort leben, und den ländlichen Gruppen unverkennbar. Der finanzielle, technische und personelle Aufwand, der im Rahmen des gegenwärtigen Projekts betrieben wird, und der von zentraler Bedeutung für die erzielten Fortschritte ist, begrenzt die Möglichkeiten, die Aktivitäten auch auf andere Gemeinden bzw. andere Gruppen ohne externe Unterstützung auszuweiten. Positiv ist auf jeden Fall, dass die neuen Techniken die Produktivität haben steigern können und auf großes Interesse und eine hohe Motivation auf Seiten der Produzenten stoßen.

Wenn es das Projekt nicht gegeben hätte, würden die (ehemaligen) Flüchtlinge wahrscheinlich immer noch eine nur gering diversifizierte Produktion mit einem begrenzten Ertrag betreiben. Die Produzentengruppen bestehen allerdings in der Mehrheit der Fälle entweder nur aus Guatemalteken oder nur aus Mexikanern. Das Projekt widmet der Integration zwischen den Gemeinden z.B. über die Förderung von „gemischten“ Produzentengruppen nur wenig Aufmerksamkeit. Es besteht die Gefahr, dass sich zwei unterschiedliche Integrationsniveaus entwickeln – für die Gruppenmitglieder einerseits und für alle diejenigen, die sich dafür entschieden haben, außerhalb der einzelnen Teilprojekte des EU-Projekts zu verbleiben, andererseits. Zudem beschränkt sich die Integration trotz der etwas ambitionierter formulierten Zielsetzung nur auf den ökonomischen Aspekt der Integration, ohne die anderen sozialen bzw. kulturellen Dimensionen zu berücksichtigen.

Während die Ergebnisse im Bereich der Produktion erfreulich sind, trifft dies auf die Projekte der Frauengruppen bisher nicht unbedingt zu. Die Teilnehmerinnen des Projekts zur Förderung der Mangoproduktion (in ihrer Mehrheit Analphabetinnen) führen dies vor allem darauf zurück, dass die Unterstützung der männlichen Techniker nicht adäquat ist und wünschen sich

stattdessen Hilfe von Frauen, die ihre Bedürfnisse verstehen und mehr Geduld mit ihnen haben.¹⁹⁸

Ein Teil der Produkte wird in der Regel in den größeren Städten der Bundesstaaten in Chetumal und in Campeche verkauft. An dieser Stelle ergibt sich das Problem der damit verbundenen



Abbildung 5: Bus, Siedlung Maya Balam, Quintana Roo
(Foto: Thomas Burgdorff)

Transportkosten, die sich bei der Beförderung der Produkte zu den Abnehmermärkten ergeben und den Gewinn schmälern. Die Siedlung Maya Balam z.B. hat dieses Problem durch den Erwerb von vier Bussen gelöst, die nicht nur die eigene Ortschaft, sondern auch umliegende Siedlungen und Dörfer auf dem Weg zu den regionalen Hauptstädten bedienen. Die Einnahmen,

die sich aus dem zu entrichtenden Beförderungsentgelt abzüglich der Kosten für Benzin, Beförderungspersonal, Unterhalt der Fahrzeuge usw. ergeben, bedeuten damit eine zusätzliche Einkommensquelle.¹⁹⁹

In allen Siedlungen in Campeche und Quintana Roo gibt es kleine Läden entweder in kollektivem oder in privatem Besitz und in den größeren Siedlungen auch kleinere Märkte, wo die Produkte ebenfalls verkauft werden. Neben dem Verkauf spielen nicht zuletzt auch zusätzliche Tätigkeiten vor allem der männlichen Bewohner auf den *ranchos* der Umgebung oder die temporäre Beschäftigung im Umfeld (inter-)nationaler Tourismuszentren wie Cancún und Meridan sowie in den regionalen Hauptstädten Campeche, Chetumal bzw. in der Region Tabasco oder auch in den USA eine wichtige Rolle bei der zusätzlichen Schaffung von Einkommen.

Die Flüchtlingssiedlungen in Chiapas haben bisher noch nicht von vergleichbarer Unterstützung profitieren können, wie dies in Campeche und Quintana Roo der Fall ist. Die Ernährungssicherheit ist jedoch (außer in Dürrezeiten) in allen drei Regionen gewährleistet. Die Anbaukulturen in den Siedlungen der guatemalteckischen Flüchtlinge in Chiapas sind ähnlich wie in den beiden Nachbarregionen. Allerdings gibt es auch die Besonderheit, dass sich ein

¹⁹⁸ Vgl. COTA: Evaluación de la línea presupuestaria, S. 44f.

¹⁹⁹ Die Einnahmen kommen jedoch nur den Mitgliedern der *asociación* zugute, in deren Besitz sich die Busse befinden.

kleiner Teil der Flüchtlinge zusätzlich dem Anbau von Kaffee widmet, der aber in diesem Bundesstaat lediglich in einem bestimmten Gebiet möglich ist.

In Chiapas wird der regionale Markt von Zwischenhändlern und großen Exporteuren beherrscht. Dort sind 95 % der Flüchtlinge Tagelöhner bzw. Wanderarbeiter, die täglich ihre Arbeitskraft für 3 \$ zur Verfügung stellen. Dabei verrichten sie verschiedene einfache Tätigkeiten und diese Form der Arbeit stellt ihre sicherste Einkommensquelle dar. Eine sehr wichtige Rolle spielt in diesem Kontext zudem die temporäre Migration in die Vereinigten Staaten, wo die jüngeren guatemaltekischen Flüchtlinge aus Campeche, Quintana Roo und Chiapas illegal beschäftigt sind und dort trotz der damit oft einhergehenden Ausbeutung in einer Stunde das verdienen können, wofür sie in Mexiko einen ganzen Tag lang arbeiten müssten. Nur durch ihre Rücküberweisungen in die Heimatdörfer ist z.B. zu erklären, dass in Chiapas in der jüngsten Vergangenheit ca. 1 000 Flüchtlingsfamilien insgesamt 600 ha Land für einen Preis von mehr als einer viertel Mio. \$ erwerben konnten.²⁰⁰

Im Laufe des Aufenthalts der guatemaltekischen Flüchtlinge in den drei Aufnahmeregionen Mexikos haben sich durch die Errichtung der Siedlungen neue örtliche Kreisläufe²⁰¹ entwickelt bzw. durch den gegenseitigen Warenaustausch Verflechtungen mit den schon bestehenden Kreisläufen der sie umgebenden Dörfer und den jeweiligen regionalen Hauptstädten ergeben. Die (ehemaligen) Flüchtlinge verkaufen – ebenso wie die übrige einheimische Bevölkerung – ihre Waren, d.h. insbesondere die landwirtschaftlichen Überschüsse, auf den Märkten der größeren Städte, womit den örtlichen Kreisläufen der Siedlungen Geld zufließt. Zuflüsse von außen in diese Kreisläufe gibt es außerdem durch Mittel und Leistungen, die im Rahmen von Entwicklungsprojekten (wie z.B. das gegenwärtige EU-Integrationsprojekt, aber auch staatliche mexikanische Projekte) in die Dörfer der Flüchtlinge und ebenso in die Dörfer der sie umgebenden Bevölkerung fließen. Auch die Transferzahlungen der Wanderarbeitnehmer, unter denen sich viele guatemaltekische Flüchtlinge befinden, die mit dem durch ihre Arbeit in anderen Städten, Regionen oder im Ausland erwirtschafteten Geld ihre Familien unterstützen, sind als Zuflüsse in diese örtlichen Kreisläufe zu betrachten. Der Zwang zur saisonalen oder temporären Migration hat in der jüngsten Vergangenheit eher zugenommen, da die aufgrund der Produktivitätssteigerungen freigesetzten Arbeitskräfte keine – oder nur sehr wenige – Arbeitsplätze im nicht-landwirtschaftlichen Bereich finden konnten.

²⁰⁰ Darauf wies der Leiter des Integrationsprogramms des UNHCR in Chiapas in einem Interview hin.

²⁰¹ Vgl. zur Darstellung von örtlichen Kreisläufen Karsten, Detlev: Entwicklung von unten, in: Holtz, Uwe (Hg.): Probleme der Entwicklungspolitik, Bonn 1997, S. 117-138.

Abflüsse an andere Regionen gibt es vor allem durch den Erwerb von Waren, die auf den eigenen Märkten der Siedlungen nicht oder nur zu einem höheren Preis zu erwerben sind. Oft können auch bei größeren Reparaturen in den Dörfern die Ersatzteile nur aus den Städten beschafft werden. In welchem Maße es in Zukunft einen Anstieg des Wohlstands in den Aufnahme-Regionen der Flüchtlinge gibt, hängt nicht nur von dem Ausmaß der Steigerung der Produktivität in der traditionellen Landwirtschaft, höheren Exporterlösen und damit verbunden auch von der Schaffung von Arbeitsplätzen in anderen Wirtschaftsbereichen ab, sondern ebenfalls von den Investitionen der jeweiligen mexikanischen Landesregierungen bzw. der Bundesregierung in diesen Regionen, die in der Vergangenheit stark vernachlässigt wurden.

Obwohl wegen fehlender Vergleichsdaten kein systematischer Vergleich zwischen dem Lebensstandard der (ehemaligen) Flüchtlinge und der mexikanischen Bevölkerung möglich ist, lässt sich doch sagen, dass die Flüchtlinge im Schnitt in etwa vergleichbare, vielleicht etwas geringere Einkommen als die einheimische Bevölkerung haben.²⁰² Der Teil der mexikanischen Bevölkerung im Südosten Mexikos, der ausreichend Land besitzt, kann in der Regel von seinen landwirtschaftlichen Erzeugnissen leben, wohingegen die meisten der guatemalte-kischen Flüchtlinge oft keine Überschüsse erzielen können. Daher sind die Flüchtlinge aus Guatemala in einem höheren Maße als die lokale mexikanische Bevölkerung auf zusätzliche Einkommen in Form von (saisonaler) Wanderarbeit angewiesen.

Ein Instrument zur Erhöhung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Flüchtlinge stellen die *cajas comunales de crédito*²⁰³ dar, deren Einführung von der COMAR und dem UNHCR gefördert wurden. In den ersten Jahren gab es einen revolvingierenden Kreditfonds, dessen Rückzahlungsrate aber nicht ganz befriedigend war, was u.a. damit zusammenhing, dass der mittel- und langfristige Nutzen dieses Kredittyps für den individuellen Kreditnehmer und die gesamte Siedlung nicht hinreichend deutlich war. Den kommunalen Kreditkassen liegt heute die Idee zu Grunde, dass ihre Mitglieder das von den beiden Institutionen zur Verfügung gestellte Geld (das pro Siedlung der Ex-Flüchtlinge in Campeche mehr als 100 000 \$ und in Quintana Roo je nach Größe der Siedlung zwischen 10 000 und 20 000 \$ beträgt), in eigener Verantwortung verwalten und auch selbst über die Kreditvergabe entscheiden.²⁰⁴ Die Rückzahlung der

²⁰² Die im März bzw. Mai 2000 in Mexiko geführten Gespräche mit den Flüchtlingen, der einheimischen Bevölkerung und den Vertretern des UNHCR und der COMAR lassen den Verfasser zu diesem Schluss kommen.

²⁰³ Unterstützung erhält dieses Kreditprojekt von der Nichtregierungsorganisation PASEPIC („Promotores de administración, producción y industrialización de empresas“), die aus ehemaligen Flüchtlingen der Stadt Campeche besteht.

²⁰⁴ Dabei handelt es sich um sehr günstige Kredite mit einem Zinssatz von 2 % für individuelle Projekte, die nach einer eingehenden technischen Prüfung auf ihre Förderungswürdigkeit bei positivem Ergebnis gewährt werden. UNHCR und COMAR haben verschiedene Kurse zur Verwaltung der Kassen durchgeführt.

Kredite dient der weiteren Kapitalisierung der Kassen. Die Rückzahlungsrate liegt bei 90 % und kann damit als befriedigend eingeschätzt werden.

In Chiapas wurden die 1997 bzw. 1998 in den beiden anderen mexikanischen Bundesstaaten gestarteten und bislang erfolgreichen Programme erst Anfang des Jahres 2000 nach dem Scheitern anderer Kreditprogramme übernommen.²⁰⁵ Das Kreditprogramm in Chiapas hat allerdings den Nachteil, dass nur noch wenig Zeit zur Verfügung steht, da sich der UNHCR bzw. die COMAR in der nächsten Zeit graduell aus Chiapas zurückziehen werden. Zudem ist die finanzielle Ausstattung des Kreditmechanismus von allgemeinen Budgetkürzungen des UNHCR auf globaler Ebene betroffen.

Die *cajas comunales de crédito* haben neben der Dienstleistung der Kreditvergabe zusätzlich drei positive Aspekte vorzuweisen. Erstens sind sie mit geringen administrativen Kosten verbunden, da es keine zusätzlichen Ausgaben verursachenden NRO als Zwischeninstanz gibt. Zweitens fördern diese die Eigenverantwortung bei den Kassenmitgliedern, da diese häufig einen wirkungsvolleren sozialen Druck auf säumige Zahler ausüben können, als eine anonyme staatliche Bürokratie dazu in der Lage wäre. Drittens befähigen diese zur eigenständigen Antragsformulierung bzw. zur Prüfung von Projektanträgen und können damit dazu beitragen, ein Gespür dafür zu entwickeln, welche Projekte vom Ansatz her erfolversprechend sind und welche nicht. Den kommunalen Kreditkassen ist aber trotz der aufgezählten Vorteile der strukturelle Nachteil inhärent, dass alle Personen, die nicht zu den Mitgliedern zählen, von der Kreditvergabe ausgeschlossen sind.

Eine bisher noch weitgehend unerschlossene potenzielle Einkommensquelle ist der Ökotourismus. Ähnlich wie in Guatemala sind in der Nähe einiger Siedlungen der Flüchtlinge die notwendigen Voraussetzungen wie z.B. die Existenz von Flüssen, Wasserfällen und reizvollen Landschaften gegeben. Gegenwärtig haben die Flüchtlinge aber noch nicht die organisatorischen Fähigkeiten, eine solche Dienstleistung professionell und Gewinn bringend durchzuführen. Ökotourismus unter Regie der ehemaligen Flüchtlinge dürfte damit – wenn überhaupt – erst mittel- oder langfristig eine realistische Option darstellen. Diese Form des Tourismus

²⁰⁵ Frühere Kreditprogramme hatten darunter zu leiden, dass die beteiligten NRO oft eine sehr paternalistische Haltung gegenüber den Flüchtlingen offenbarten, was sich sehr negativ auf deren Eigeninitiative auswirkte. Zudem waren die Programme durch eine sehr vorsichtige Kreditvergabe und lange Bearbeitungszeiten geprägt. Die positiven Effekte blieben daher weitgehend aus und dies führte beim UNHCR und der COMAR zu einem Umdenken.

stellt jedoch bereits heute eine zentrale Einkommensquelle in den Städten San Cr stobal und Palenque (Mayaruinen) in Chiapas dar. Kurzfristig ergibt sich vielleicht die Möglichkeit, dort die Arbeitskraft der Flüchtlinge einzusetzen und ihnen damit eine zusätzliche Einkommensquelle zu erschließen.

Die Integrationsprozesse in den beiden mexikanischen Bundesstaaten Campeche und Quintana Roo sind im Gegensatz zu dem in Chiapas schon sehr weit fortgeschritten, da letzterer noch am Anfang steht. Die besonderen politischen und sozioökonomischen Bedingungen dort haben eine Integration der Flüchtlinge bislang erschwert und behindern diese gegenwärtig immer noch. In Chiapas wurde trotz einer ebenso wie in Campeche und Quintana Roo stattfindenden Integration lange offiziell nicht von einer solchen gesprochen. Die (ehemaligen) Flüchtlinge in Campeche und Quintana Roo hatten den Vorteil, dass ihnen für den Integrationsprozess in allen seinen Facetten wesentlich mehr Zeit und finanzielle Ressourcen zur Verfügung standen, als es für die Flüchtlinge in Chiapas gegenwärtig der Fall ist bzw. in Zukunft sein wird. Für die überwiegende Mehrheit der sich jetzt noch in Mexiko befindenden Flüchtlinge stellt die Rückkehr nach Guatemala nach fast zwanzig Jahren im Exil keine attraktive Option mehr dar.

3.3 Die Reintegration vertriebener Bevölkerungsgruppen in Guatemala

3.3.1 Die Rückkehr der guatemaltekischen Flüchtlinge aus Mexiko

Die Anfänge des Rückkehrprozesses²⁰⁶ lassen sich schon in den ersten individuellen, zahlenmäßig aber begrenzten Rückkehraktionen der 80er Jahren finden. Im Jahr 1986 wurde unter der ersten demokratisch gewählten Regierung Vinicio Cerezo die nationale Flüchtlingskommission CEAR²⁰⁷ geschaffen, die sich mit der Rückkehr der guatemaltekischen Flüchtlinge befassen sollte. Kurze Zeit später eröffnete der UNHCR seine Büros in der Hauptstadt Guatemalas. Im Dezember 1987 organisierten sich die „Ständigen Vertretungen der guatemaltekischen Flüchtlinge in Mexiko“ (CCPP)²⁰⁸ mit der Zielsetzung, zusammen mit der Regierung ein Abkommen über die kollektive und organisierte Rückkehr der Flüchtlinge zu verabschieden. Zur Unterstützung des Dialogs zwischen der Regierung und den CCPP wurden verschiedene Vermittlungs- und Beratungsinstanzen geschaffen, an der auch internationale Organisationen wesentlich beteiligt waren.²⁰⁹

Ein Abkommen zwischen den Flüchtlingsvertretungen und der staatlichen Flüchtlingskommission in Vertretung der guatemaltekischen Regierung wurde im Oktober 1992 geschlossen. Diesem ging eine Einverständniserklärung zwischen dem UNHCR und der Regierung Guatemalas bezüglich der freiwilligen Repatriierung der guatemaltekischen Flüchtlinge von November 1991 voraus, die wesentliche Grundlagen für das Abkommen schuf. Darin wurde vereinbart, dass die Rückkehr der Flüchtlinge eine freiwillige Entscheidung sein müsse, die in einer kollektiven und organisierten Form sowie in Sicherheit und Würde zu vollziehen sei. Das Abkommen bedeutete die nationale bzw. internationale Anerkennung von Flüchtlingsgruppen als Opfer des Bürgerkrieges und schrieb das Recht auf Rückkehr ins Heimatland fest

²⁰⁶ Vgl. zur Darstellung des Rückkehrprozesses Long, Daniel M.: *The return of Guatemalan refugees in Mexico: information and analysis of the current reality with a view to the future*, o. O. März 1998; Instancia Mediadora – GRICAR: *El proceso de retorno de los refugiados guatemaltecos. Una visión desde la mesa de negociación*, Guatemala 1999; ACNUR: *Guatemala – de regreso a casa*, Ciudad de Guatemala o. J.

²⁰⁷ Zuerst hieß die CEAR „Comisión Especial para Atención a Repatriados“, seit 1991 „Comisión Nacional para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados“.

²⁰⁸ Die „Comisiones Permanentes de Representantes de los Refugiados Guatemaltecos en México“ erhielten Unterstützung von den Botschaften verschiedener Regierungen, von der mexikanischen Flüchtlingskommission COMAR, dem UNHCR und verschiedenen nationalen und internationalen NRO.

²⁰⁹ Der als Vermittlungsinstanz für die Verhandlungen geschaffenen „Instancia Mediadora“ gehörten die Bischöfliche Konferenz Guatemalas, der UNHCR, die staatliche Menschenrechtsvertretung (PDH) und die Menschenrechtskommission Guatemalas (CDHG) an. Ebenso gab es eine internationale Beratungsgruppe, die u.a. aus den Botschaften Schwedens, Kanadas, Mexikos, Frankreichs sowie dem „Ökumenischen Rat der Kirchen“ (ÖRK) bestand.

– eingeschlossen war die Zurückgewinnung früheren Landbesitzes und auch die Gewährung von Krediten für landlose Flüchtlinge.²¹⁰

Bald nach der Unterzeichnung der Abkommen verständigten sich die CCPP und der „Nationale Fonds für den Frieden“ (FONAPAZ)²¹¹ im Dezember 1992 auf die Gewährung von Krediten für größere Rückkehrergruppen mit 50 oder mehr Familien. Diese Kredite sollten nicht an die staatliche Seite, sondern in einen Gruppenfonds zurückgezahlt werden, aus denen zukünftige Projekte bzw. Investitionen zu Gunsten der Siedlungen der Rückkehrer zu finanzieren seien. Dafür wurde im Juni 1992 von FONAPAZ, der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und der CEAR ein spezieller Fonds für die Wiedereingliederung der repatri-

Tabelle 1: Guatemaltekkische Repatriierte und Rückkehrer 1984-1999

Jahr	aus Mexiko	Aus anderen Ländern	Gesamtzahl Rückkehrer
1984	700	0	700
1985	199	0	199
1986	360	17	377
1987	847	175	1 022
1988	1 921	12	1 933
1989	988	5	993
1990	750	70	820
1991	1 350	415	1 765
1992	1 712	7	1 719
1993	5 061	32	5 093
1994	5 971	47	6 018
1995	9 503	21	9 524
1996	3 974	44	4018
1997	3 535	38	3 573
1998	3 889	22	3 911
1999*	1 870	37	1 929
Gesamt	42 652	942	43 594

* Bis zum 30. Juni 1999; Quelle: Worby, Paula: Lessons Learned from UNHCR's involvement in the Guatemalan Refugee repatriation and reintegration programme (1987-1999), o. O. Dezember 1999, S. 9.

ierten Bevölkerung in den Arbeitsmarkt (FORELAP)²¹² eingerichtet. Diese Kreditmodalität bot den Flüchtlingen einen wichtigen Anreiz zur Rückkehr.

Die allgemeine Annahme, dass der Rückkehrprozess von kurzer und intensiver Dauer sein würde, sollte sich jedoch aus verschiedenen Gründen als zu optimistisch erweisen. In den ersten drei Jahren nach dem Übereinkommen aus dem Jahr 1992 kehrten insgesamt lediglich 21 000 Flüchtlinge nach Guatemala zurück.²¹³ Während der Anfangsjahre des Rückkehrprozesses von 1993 bis 1996 gab es zahlreiche Probleme und Krisen. Diese hingen vor allem mit der Landproblematik zusammen. So gab es

u.a. Schwierigkeiten bei der Bewertung, der Registrierung, der Grenzziehung und den Rechts-

²¹⁰ Im Rahmen des Abkommens wurde zudem die Einrichtung einer *Instancia Verificadora* beschlossen, welche die Einhaltung überwachen sollte. Dieser gehörten ein Vertreter der Bischofskonferenz Guatemalas, der staatliche Menschenrechtsbeauftragte des Landes und ein UN-Vertreter an.

²¹¹ Auf den *Fondo Nacional para la Paz* wird in Kapitel 4.2.2 eingegangen.

²¹² *Fondo de Reinserción Laboral y Productiva para la Población Repatriada*.

²¹³ Der UNHCR war beispielsweise davon ausgegangen, dass in drei Jahren rd. 36 000 Flüchtlinge zurückkehren würden.

titeln der Ländereien sowie mit mangelnder Preiskontrolle beim Landerwerb und Besetzungen bzw. illegalen Besiedlungen der zum Erwerb für die Rückkehrer geplanten Grundstücke.

Die erste organisierte und kollektive Rückkehraktion erreichte mit 2 500 Personen im Januar 1993 in der Region des nördlichen Ixcán im Departements Quiché ihr Ziel. Im gleichen Jahr wurde der Rückkehrprozess aber auf Grund politischen Drucks aus den Reihen der guatemalteken Militärs gestoppt und der Versuch eines Putsches des damaligen Präsidenten Serrano drohte den Prozess ganz abzubrechen. Die Neuaufnahme des Rückkehrprozesses ein Jahr nach den ersten Rückkehrbewegungen der Flüchtlinge konnte auch in der Folgezeit kaum Schwung gewinnen, da das Militär eine Rückkehr in die Konfliktzonen ablehnte und auch die mächtigen Großgrundbesitzer anhaltenden Widerstand leisteten. Zudem beeinträchtigten auch politische Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Flüchtlingsorganisationen, zwischen diesen und zwischen den Flüchtlingsgruppen und den sie unterstützenden NRO den weiteren Verlauf des Rückkehrprozesses.

Während 1995 noch fast zehntausend Flüchtlinge zurückgekehrt waren, brachte der Regierungswechsel im Januar 1996, der Präsident Alvaro Arzú und seine konservative *Partido de Avanzada Nacional* an die Macht brachte, vorerst keine neuen Fortschritte im Rückkehrprozess. Die neue Regierung sah ihre Priorität nämlich anfangs vor allem darin, den Abschluss eines offiziellen Friedensvertrags zu bewerkstelligen und zeigte keine große Bereitschaft, die Rückkehr der Flüchtlinge weiter voranzutreiben.

FONAPAZ setzte in dieser Phase alle weiteren Landkäufe aus, bis sich die Rückkehrergruppen auf bereits mit Mitteln des Fonds erworbenen Ländereien ansiedelten. Im Juni 1996 einigte man sich auf eine neue Vereinbarung, welche ausdrücklich spezielle Kredite auch für die Flüchtlingsgruppen ermöglichte, die von den Flüchtlingsorganisationen ARDIGUA²¹⁴ und CBRR²¹⁵ vertreten wurden. Am 17. September 1997 wurde eine Einigung erzielt, welche die FORELAP-Kreditvereinbarung auf alle Teile des Landes ausweitete und auch kleineren Rückkehrergruppen zugute kommen sollte. Ende Juni 1999 endete schließlich der offizielle

²¹⁴ ARDIGUA (*Asociación de Desplazados y Dispersos de Guatemala*) vertritt die guatemalteken Flüchtlinge in Mexiko, die sich nicht in den UN-Flüchtlingssiedlungen aufhalten und daher auch nicht bei der Flüchtlingsvertretung CCPP registriert sind. Im August 1995 organisierte ARDIGUA einen Hungerstreik, um gegen die Weigerung der Regierung hinsichtlich der Gewährung von Krediten zum Landkauf zu protestieren. Nach zwei Wochen lenkte die Regierung ein, als FONAPAZ der Flüchtlingsorganisation zusicherte, Landkredite zu vergeben.

²¹⁵ CBRR (*Coordinadora de Bloques de Retorno y Reasentamiento*) ist eine im Februar 1996 gegründete Organisation, die ca. 5 00 guatemalteken Flüchtlingsfamilien in Chiapas repräsentiert und dazu geschaffen wurde, die Rückkehr dieser Familien in die Regionen Huehuetenango, Quiché und Alta Verapaz zu koordinieren. Hintergrund der Gründung war, dass die genannten Familien sich nicht mehr angemessen von dem nordwestlichen Zweig der CCPP repräsentiert sahen.

Rückkehrprozess und bis zu diesem Zeitpunkt kehrten mehr als 43 000 guatemaltekische Flüchtlinge, d.h. ca. 22 % der Flüchtlinge in Mexiko in ihre Heimat zurück.

Insgesamt lässt sich der Rückkehrprozess als erfolgreich bezeichnen, wenn man berücksichtigt, dass dieser schon weit fortgeschritten war, als es noch keinen formellen Friedensschluss gab. Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des endgültigen Friedensabkommens im Dezember 1996 befanden sich schon 78 % aller Rückkehrer in Guatemala.²¹⁶ Der Erfolg hängt mit verschiedenen Gründen zusammen, so z.B. mit der großzügigen Unterstützung der guatemaltekischen Regierung in Form von Krediten für den Landerwerb und technischer Hilfe, wobei insgesamt 8600 Familien von dem Erwerb von 124 *fincas* und der Vergabe von 1511 Krediten in Höhe von mehr als 50 Mio. \$ profitierten. Ebenso wichtig stellte sich auch die große Unterstützung der internationalen Gemeinschaft für den Rückkehrprozess dar. Das vom UNHCR finanzierte Rückkehrerprogramm in Guatemala war, verglichen mit Rückkehroperationen in anderen Ländern, außergewöhnlich großzügig finanziert.²¹⁷ Von zentraler Bedeutung war auch die Unterstützung bzw. Begleitung nationaler und internationaler Akteure als „neutrale“ Vermittler bei den oft schwierigen Verhandlungen zwischen den Vertretern der Flüchtlinge und denen der Regierung.

Außerdem spielte der hohe Organisationsgrad der guatemaltekischen Flüchtlinge eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung ihrer Interessen in den Verhandlungen mit der Regierung und trug damit ebenfalls wesentlich zur erfolgreichen Rückkehr bei. Nicht zuletzt leistete der Rückkehrprozess auch einen wichtigen Beitrag zum allgemeinen Friedensprozess, da die speziellen Verhandlungen mit den Flüchtlingen einerseits als Grundlage und Hintergrund für die Führung der allgemeinen Friedensgespräche dienten, andererseits aber auch konkret zu einzelnen Teilabkommen wie dem zur Wiederansiedlung der vertriebenen Bevölkerung beitrugen. Schließlich spielte auch die Tatsache, dass die Mehrheit der Flüchtlinge in die von den kriegesischen Auseinandersetzungen in hohem Maße betroffenen Regionen zurückkehrte und damit Anreize zur Demilitarisierung dieser Gebiete lieferte, eine wichtige Rolle bei der Befriedung der Lage in den Konfliktregionen und nahm damit den später folgenden formellen Waffenstillstand schon vorweg.²¹⁸

²¹⁶ S. Worby, Paula: Lessons learned from UNHCR's involvement, S. 5.

²¹⁷ Felipe Camargo, der Leiter des UNHCR in Guatemala, bezeichnete die Unterstützung seiner Organisation für die guatemaltekischen Flüchtlinge in einem Interview mit dem Autor als eine „Luxusoperation“.

²¹⁸ Vgl. Worby, Paula: Lessons learned from UNHCR's involvement, S. 5.

3.3.2 Das Friedensabkommen zur Wiederansiedlung der entwurzelten Bevölkerung

Nach dem drei Monate zuvor beschlossenen Menschenrechtsabkommen²¹⁹ unterzeichneten die guatemaltekische Regierung und die URNG am 17. Juni 1994 in Oslo das „Abkommen über die Wiederansiedlung der durch den bewaffneten Konflikt entwurzelten Bevölkerung“.²²⁰

Darin erkennt die Regierung das Recht der entwurzelten Bevölkerung auf die freie Wahl des Wohnortes in Guatemala an und verspricht, die Rückkehr zum ursprünglichen Wohnort oder zu einem selbst gewählten Ort zu ermöglichen. In diesem Punkt liegt eine hohe Brisanz, da ein nicht unerheblicher Teil der von den Flüchtlingen zurückgelassenen Ländereien schon von anderen Guatemalteken in Besitz genommen wurde, was mit entsprechenden Landkonflikten verbunden ist.

Der Rechtssicherheit der Nutzung, des Besitzes und des Eigentums an Land wird eine zentrale Bedeutung für die Wiederansiedlung beigemessen, wobei die fehlende Sicherheit in diesem Kontext auf nicht vorhandene, fehlerhafte oder zerstörte Kataster und die Schwächen der dafür zuständigen Institutionen zurückgeführt wird. Dies soll durch administrative und gesetzliche Maßnahmen wie z.B. Aktualisierung der entsprechenden Kataster und die Durchführung von Landstudien behoben werden. Die guatemaltekische Regierung wird dazu verpflichtet, im Falle von Land, das wegen des Konflikts zurückgelassen werden musste, dafür zu sorgen, dass dieses nicht als „freiwillig verlassen“ deklariert wird, sondern stattdessen die Rechte daran erhalten bleiben. Das Abkommen sieht, wenn dies möglich ist, eine Rückgabe dieses Landes an die ehemaligen Besitzer vor, oder wenn dies nicht möglich ist, adäquate Kompensationsmaßnahmen.

Den entwurzelten Bevölkerungsgruppen soll eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, um deren vollständige Integration in das soziale, ökonomische und politische Leben Guatemalas sicherzustellen. In diesem Zusammenhang wird vereinbart, dass die Regierung Nachweise von formell und informell erworbener Bildung unbürokratisch anerkennt und von der zuständigen UN-Organisation, der UNESCO, ein spezieller Erziehungsplan für die Bevölkerung in den Wiederansiedlungsgebieten erstellt wird. Außerdem soll die vertriebene Bevölkerung Ersatz für Personaldokumente erhalten, die während des Krieges verloren gingen oder zerstört wurden.

²¹⁹ Vgl. auch Kapitel 4.1.1.

²²⁰ Vgl. Universidad Rafael Landívar/Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) [Hg.]: *Acuerdos de Paz*, Guatemala 1997, S. 235-246.

Eine umfassende Strategie zur Reintegration wird in den Kontext der Armutsbekämpfung gestellt, wobei dem Bereich der produktiven Integration einschließlich der dafür notwendigen Basisinfrastruktur im Rahmen der Förderung der ländlichen Entwicklung eine besondere Rolle zukommen soll. In allen Phasen soll dabei der Partizipation der betroffenen Gruppen ein hoher Stellenwert eingeräumt werden. Der indigenen Bevölkerung, die von der Vertreibungsproblematik am schwersten betroffen ist, möchte man eine spezielle Aufmerksamkeit hinsichtlich des Respekts und der Förderung ihrer kulturellen Identität, ihrer Lebensweise und ihrer Traditionen widmen.

Obwohl das Abkommen durch die Schwerpunktsetzung auf die ländlichen Gebiete die große Masse der intern Vertriebenen, die in städtischen Gebieten leben, vernachlässigt, sind darin doch entscheidende Prinzipien wie das Recht auf Rückkehr in die Heimatgebiete, die Rückgabe der Ländereien an die rechtmäßigen Eigentümer bzw. Ausgleichsmaßnahmen zur alternativen Ansiedlung in anderen Gebieten festgeschrieben worden. Zudem verpflichtet sich die Regierung mit diesem Abkommen dazu, die dafür notwendigen (finanziellen) Mittel zur Verfügung zu stellen. Es wird aber ausdrücklich betont, dass die Problematik der Wiederansiedlung der vertriebenen Bevölkerung in den Verantwortungsbereich der gesamten guatemaltekischen Gesellschaft fällt, wobei auch die internationale Gemeinschaft ihren Beitrag dazu leisten soll.

3.3.3 Die Problematik der Binnenvertriebenen

Man schätzt, dass während des Konflikts in Guatemala zeitweise eine Million Menschen innerhalb der Landesgrenzen vertrieben wurden. Gegenwärtig gibt es dort noch fast 250 000 Binnenvertriebene, die in irgendeiner Form organisiert und statistisch erfasst sind. Es gibt aber auch noch eine unbekannte Zahl an Vertriebenen, für die keine Daten vorliegen. Während die Flüchtlingsstatistiken oft sehr genau sind, schwanken die Angaben zur Zahl der intern Vertriebenen. Dies hängt damit zusammen, dass bisher keine umfassende Studie zu dieser Problematik in Guatemala vorliegt, was wahrscheinlich jedoch auch gar nicht möglich ist.²²¹

Ein Hauptproblem in diesem Kontext ist die mangelnde Zuverlässigkeit des vorliegenden Datenmaterials. Die Organisationen, die sich mit den Binnenflüchtlings beschäftigen, machen aus politischen Gründen oft überhöhte Angaben und die Daten, die in den Gemeindeverwal-

²²¹ Zur Problematik der Binnenvertriebenen in Guatemala vgl. auch Hampton, Janie (Hg.): *Internally Displaced People*, S. 103-107.

tungen vorliegen, sind oft widersprüchlich und wenig aussagekräftig. Zudem existiert keine einheitliche Definition und es ist oft schwer, zwischen ökonomischen Migranten und politischen Flüchtlingen in Guatemala eindeutig zu trennen.

Gegenwärtig befindet sich eine größere Zahl von Binnenvertriebenen, die aus den Konfliktzonen flohen und in der Anonymität der städtischen Gebiete Zuflucht suchten bzw. untertauchten, an der Peripherie und in den Vororten der Hauptstadt Guatemalas.²²² Aus Angst vor Verfolgung sahen sich diese überwiegend indigenen Gruppen dazu gezwungen, sich im Rahmen einer Überlebensstrategie schnell zu integrieren, was auch den Verlust ihrer ethnischen Identität mit sich brachte. Diese Gruppen sind faktisch daher nicht mehr von dem restlichen Teil der Hauptstadtbevölkerung zu trennen. Auch dies erschwert erheblich die Ermittlung präziser Angaben.

Der Teil der Binnenvertriebenen, der Anfang der 80er Jahre in die Berge geflüchtet war, sich dort organisierte und von 1984 an die *Comunidades de Población en Resistencia* (CPR)²²³ im Ixcán, im Ixil-Gebiet (Quiché) und später auch im Petén bildete, stellt gegenwärtig eine der in diesem Kontext politisch am besten organisierten Gruppen dar. Die „Gemeinden im Widerstand“ umfassen gegenwärtig ca. 9 000 Personen, davon die Mehrheit in Regionen des Quiché. Vertreter der CPR haben es geschafft, mit Unterstützung der katholischen Kirche und mit Krediten der guatemaltekischen Regierung mehrere *fincas* zu kaufen – was der Mehrheit der nicht organisierten Vertriebenen bislang versagt geblieben ist. Die CPR stellen aber nur einen kleinen Bruchteil der gesamten Binnenvertriebenen dar, von denen das Department Quiché die größte Anzahl aufzuweisen hat. Es gibt Schätzungen, dass 69 % der ca. 100 000 Einwohner der Ixil-Region dort intern Vertriebene sind.

Größere Konzentrationen an Binnenflüchtlingen gibt es aber ebenso in den nördlichen Teilen der Provinzen Huehuetenango (Nentón, Barillas, San Mateo usw.), Alta Verapaz (besonders in der regionalen Hauptstadt Cobán) sowie in der benachbarten Provinz Baja Verapaz, im nördlichen Teil des Petén (Umgebung der Stadt Sayaxché) und an der Südküste im Department Suchitepequez. Auch der westliche Teil des Departments San Marcos und das Zentrum des Departments Chimaltenango wurden von den Vertreibungen in höherem Maße betroffen. Die Zahl der Binnenvertriebenen dürfte mit dem Ende des Bürgerkrieges und dem Wegfall

²²² Zu einer Beschreibung der Situation der intern Vertriebenen in der Hauptstadt vgl. Bastos, Santiago/Camus, Manuela: *Sombras de una batalla. Los desplazados por la violencia en la ciudad de Guatemala*, Guatemala 1997.

²²³ Wegen der Unzugänglichkeit und der Guerillapräsenz in den genannten Zonen war es möglich, auch in Grenzsituationen extremer Verfolgung an den gemeinschaftlichen Strukturen festzuhalten. Vgl. Bischöfliches Hilfswerk Misereor (Hg.): *Guatemala: Nie wieder- Nunca más*, S. 82ff.

der Fluchtgründe abgenommen haben und mit der gegenwärtig stattfindenden Integration in neue Gemeinden weiter sinken.

Es gibt lediglich eine Hand voll Organisationen, die sich spezifisch mit den Belangen der intern Vertriebenen beschäftigen. Den organisierten Sektor stellen der „Nationale Rat der Vertriebenen Guatemalas“ (CONDEG), die CPR und regionale Vertreter der entwurzelten Gemeinden in den Gebieten mit größeren Vertreibungen dar. Diese vertreten aber nur einen sehr kleinen Teil der Gesamtgruppe, während der weitaus größere Teil überhaupt nicht organisiert ist.²²⁴

Den Binnenvertriebenen in Guatemala wird weiterhin nicht die Aufmerksamkeit geschenkt, die andere Gruppen der entwurzelten Bevölkerung für sich beanspruchen können. Dies hängt mit der schon erwähnten mangelhaften Erfassung und Identifizierung der Gruppen zusammen und ist auch ein Erbe der Vergangenheit, da die Unterstützung dieser Gruppen während des Bürgerkrieges als politisch heikel galt und mit Verfolgung für die entsprechenden Hilfsorganisationen verbunden war. Spezielle Projekte für besonders schutzbedürftige Gruppen wie Frauen, Witwen und Kinder innerhalb der Gesamtgruppe der intern Vertriebenen gibt es kaum. Es besteht die Tendenz, die Binnenflüchtlinge im Rahmen von Programmen zur Armutsreduzierung, die auf größere Bevölkerungsteile fokussiert sind, zu unterstützen. Insgesamt betrachtet bleiben diese in Guatemala – wie übrigens auch in vielen anderen Ländern – eine unbekannte Größe, genießen keine offizielle Anerkennung und befinden sich im Randbereich des Mandats nationaler und internationaler Organisationen.²²⁵

3.3.4 Demobilisierte Gruppen

Als Folge des am 12. Dezember 1996 unterzeichneten Abkommen über die Eingliederung der Guerilla URNG wurde zu Beginn des Jahres 1997 eine Sonderkommission (CEI) geschaffen, welche die Aufgabe hat, die beschlossenen Maßnahmen zur Wiedereingliederung zu koordinieren und die dafür notwendigen finanziellen Ressourcen zu erschließen.²²⁶ Vertraglich vereinbarte man eine Amnestie für politische Vergehen, die während der kriegerischen Auseinandersetzungen begangen wurden, was von zentraler Bedeutung für die Reintegration der

²²⁴ Der „Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala“ z.B. vertritt lediglich ca. 10 % aller intern Vertriebenen in Guatemala.

²²⁵ Vgl. Hampton, Janie (Hg.): Internally Displaced People, S. 106f.

²²⁶ Die „Comisión Especial de Incorporación“ setzte sich aus Vertretern der URNG, der guatemalteckischen Regierung und Vertretern der internationalen Gemeinschaft als Beobachter zusammen. Größter Geber des Programms zur Reintegration ist die EU, aber auch UNDP, USAID, Spanien sowie die guatemalteckische Regierung und die URNG leisten signifikante Beiträge zur Finanzierung der Gesamtkosten von fast 27 Mio. \$.

ehemaligen Guerillakämpfer ist. Die Eingliederung der URNG in die guatemalteckische Gesellschaft soll sich in zwei Phasen vollziehen.²²⁷ Die Entwaffnung und Demobilisierung der Guerilla begann im Januar 1997, während im April 1997 die in dem genannten Teilabkommen geforderte Gründung einer Stiftung zur Begleitung des Eingliederungsprozesses vorgenommen wurde. Die Anfangsphase der Eingliederung begann am 3. Mai 1997 und sollte ein Jahr lang dauern.

Ein grundlegender Bestandteil dieser Phase war ein Nothilfeprogramm, das die Vollendung der Demobilisierung, die Errichtung provisorischer Siedlungen vor der Rückkehr und der Neuansiedlung, die Förderung der Rückkehr von 364 politischen Exilanten sowie die Ausgabe von Hilfspaketen an die ehemaligen, in ihre Heimatgebiete zurückkehrenden URNG-Mitglieder umfasste. Ein weiteres Programm sollte die ökonomische Integration fördern, d.h. Maßnahmen zur Ausbildung und Berufsförderung, die Durchführung produktiver Projekte und die Bereitstellung von Land zur Ansiedlung einschließen. Mehr als 400 Personen wurden in diesem Kontext auf drei mit Krediten eines staatlichen Landfonds erworbenen *fincas* in den Provinzen Quetzaltenango, Petén und Suchitepéquez neu angesiedelt.

Im Rahmen eines sozialen Programms wurden für die ehemaligen Mitglieder der URNG im Bildungsbereich Alphabetisierungsprogramme durchgeführt und eine Primar- und/oder Sekundarschulbildung vermittelt sowie Stipendien vergeben. Ein Gesundheitsprojekt befasste sich mit der gesundheitlichen Versorgung der früheren Guerillakämpfer und durch die Errichtung von Häusern auf den gekauften Ländereien konnte auch die Wohnungssituation verbessert werden. Verschiedene Sonderprogramme konnten Fortschritte bei der persönlichen Dokumentation, die für die überwiegende Mehrheit erreicht werden konnte, und auch bei der Familienzusammenführung erzielen. Zudem wurden auch verschiedene Projekte im Bereich der Menschenrechte, im rechtlichen Bereich sowie zur Information der Öffentlichkeit über den Integrationsprozess und ebenso für besondere Zielgruppen wie Behinderte, im Krieg Verwundete und die Gruppe der Frauen gefördert. Das Mandat der CEI endete nach einer sechsmonatigen Verlängerung im November 1998.²²⁸

Insgesamt lässt sich festhalten, dass 5 600 Angehörige der URNG demobilisiert wurden, von denen fast 3 000 aktive Kämpfer und der Rest politische Sympathisanten (die z.T. auch aus dem Exil zurückkehrten) waren. Über 2 500 ehemalige URNG-Kämpfer kehrten schließlich in

²²⁷ Vgl. Comisión Especial de Incorporación: Informe Final de la Comisión Especial de Incorporación (CEI), Guatemala 1998.

²²⁸ Anschließend wurde ein Koordinierungsteam mit jeweils zwei Vertretern der Regierung, der URNG sowie einem internationalen Beobachter ins Leben gerufen. Dieses hat die Aufgabe, die sich anschließende Phase der endgültigen Integration zu begleiten und die daran beteiligten Gruppen zu koordinieren.

ihre Heimat zurück. Während die Demobilisierung und die Startphase der Reintegration erfolgreich verlief, was u.a. die Umwandlung der Guerilla in eine politische Partei im November 1998 dokumentiert, ergeben sich weiterhin große Schwierigkeiten bei der endgültigen Eingliederung insbesondere durch Verzögerungen bei der Durchführung der geplanten produktiven Projekte und Probleme bei der Integration in den Arbeitsmarkt.²²⁹

Ebenso wie die URNG wurden auch Einheiten der guatemaltekischen Streitkräfte und der mit diesen verbundenen Organisationen demobilisiert. Beispiele sind die Auflösung der berüchtigten Zivilverteidigungspatrouillen (PAC), in denen zeitweise 200 000 Bauern organisiert waren und die Demobilisierung von über 2 400 Angehörigen regulärer Einheiten und Sondereinheiten der Militärpolizei. Zudem wurden 500 Offiziere und Militärspezialisten aus verschiedenen Bataillonen, die in den ehemaligen Konfliktzonen stationiert waren, abgezogen.

3.3.5 Das Projekt „Wiederansiedlung von guatemaltekischen Flüchtlingsfamilien“ im Norden Guatemalas

Die Reintegration der guatemaltekischen Flüchtlinge in ihr Heimatland Guatemala soll anhand eines Projekts im Norden des Landes, das von der Deutschen Welthungerhilfe (DWHH) sowie von der EU gefördert wird, exemplarisch untersucht werden. Obwohl das Projekt nicht den gegenwärtigen Stand der Reintegration in allen seinen Facetten in Guatemala widerspiegeln kann, lassen sich daran doch die wichtigsten Probleme veranschaulichen. Es gibt zwar von Region zu Region Differenzen, dennoch haben Besuche in Siedlungen der zurückgekehrten Flüchtlinge auch in anderen Landesteilen Guatemalas und Gespräche mit der dortigen Bevölkerung bzw. mit Vertretern der Flüchtlings- und Durchführungsorganisationen bestätigt, dass die Probleme der Wiederansiedlung und der Reintegration in ganz Guatemala ähnlich gelagert sind.

Verantwortlicher Träger des Projekts ist die *Federación de Cooperativas Agrícolas de Guatemala* (FEDECOAG), eine 1968 gegründete guatemaltekische Föderation landwirtschaftli-

²²⁹ Gründe dafür waren das verspätete Bereitstellen finanzieller Mittel seitens der internationalen Gemeinschaft und fehlende nationale Mittel für das Wiedereingliederungsprogramm. Vgl. MINUGUA: Quinto Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala, Guatemala September 2000, S. 23.

cher Genossenschaften²³⁰, die schon in den 70er Jahren mit Genossenschaften im Petén arbeitete, aber in den 80er Jahren die Arbeit auf Grund der sich verschärfenden kriegerischen Auseinandersetzungen vorübergehend einstellen musste.²³¹

Der Genossenschaftsdachverband fasste vor dem Hintergrund einer Bitte der Flüchtlingsvertretungen in Mexiko (CCPP) im Jahr 1992 den Beschluss, sich an der Reintegration der guatemaltekischen Flüchtlinge zu beteiligen. Im Jahr 1994 sagten die Deutsche Welthungerhilfe, die seit 1984 in intensivem Kontakt zu FEDECOAG steht, und die Europäische Kommission eine Kofinanzierung von insgesamt 1 Mio. ECU zu.²³² Die EU finanziert gegenwärtig für die Gruppen der Vertriebenen und der Demobilisierten in Guatemala sechs verschiedene Projekte mit einem Gesamtwert von mehr als 12 Mio. €. Das Engagement der Europäischen Gemeinschaft für repatriierte und vertriebene Bevölkerungsgruppen in Guatemala geht auf das Jahr 1995 zurück, als das Europäische Amt für Humanitäre Hilfe (ECHO) anfang, verschiedene Organisationen wie den UNHCR und europäische NRO bei entsprechenden Projekten in dieser Hinsicht zu unterstützen. Seit 1995 werden EU-Projekte zur Wiedereingliederung und Versöhnung mit einer territorialen Ausrichtung unter besonderer Beachtung sozioökonomischer und produktiver Aspekte gefördert. Repatriierte, Vertriebene und die übrige lokale Bevölkerung sind damit gleichermaßen Zielgruppen.²³³

Hauptzielsetzung des an dieser Stelle untersuchten Projekts ist die Wiedereingliederung von

²³⁰ An dieser Stelle sollen kurz die im Folgenden verwendeten Begriffe Genossenschaft, Siedlung, Gemeinde, Munizip und Departement terminologisch voneinander abgegrenzt werden. Die *Genossenschaft* (die in der Regel auf einem eigenen Stück Land, der *finca*, lebt) ist eine Personengemeinschaft, deren Mitglieder durch ein von ihnen gemeinsam getragenes und demokratisch kontrolliertes Unternehmen ihre soziale und ökonomische Situation zu verbessern suchen. Eine *Siedlung* stellt eine Ansammlung von Häusern in einem abgegrenzten Gebiet dar, wobei es mehrere Siedlungen in einer Gemeinde geben kann. Die *Gemeinde* (comunidad) lässt sich als Gebietseinheit definieren und stellt zugleich den Rahmen politischer Entscheidungen und Planungen auf der untersten Ebene dar. Das *Munizip* (municipio) ist nach der Gemeinde die nächstgrößere Verwaltungseinheit und die *Departements* (departamentos), die gelegentlich in dieser Studie auch als Provinzen bezeichnet werden, können – bezogen auf die Verwaltungseinheit – mit unseren Bundesländern verglichen werden.

²³¹ Der Genossenschaftsdachverband FEDECOAG ist Mitglied der *Confederación de Federaciones Cooperativas de Guatemala* (CONFEDECOOP) und umfasst 42 Einzelgenossenschaften (davon fünf im Petén) in 16 der 22 Provinzen Guatemalas mit insgesamt 10 632 Mitgliedern. Indirekt erreicht FEDECOAG mit seinen Dienstleistungen gegenwärtig 63 792 Guatemalteken.

²³² Im Rahmen des Vertrags ALA/AC/RR/7/94 verpflichteten sich die DWHH und die EU-Kommission aus Mitteln ihres Flüchtlingsfonds Beträge von 170 000 ECU bzw. 830 000 ECU für das Projekt zur Verfügung zu stellen. Im März 1998 wurde eine Verlängerung des Projekts beschlossen, für das von der EU 210 000 ECU bereitgestellt wurden.

²³³ Momentan gibt es drei Projekte zur Förderung der Rehabilitation, des Wiederaufbaus und der Selbstversorgung der von den kriegerischen Auseinandersetzungen besonders betroffenen Regionen Ixil und Ixcán in der Provinz Quiché. Außerdem wird ein Projekt zur Förderung der von der Flüchtlingsproblematik betroffenen Munizipien Sayaxché und La Libertad im Petén, ein Bildungsprojekt in den Siedlungen der *retornados* in Alta Verapaz sowie ein landesweites Projekt zur Wiedereingliederung der Guerilla durchgeführt. Bei einigen Projekten obliegt die Durchführung einem nationalen Co-Direktor und dem Counterpart der EU-Kommission, während andere von der EU finanzierte Projekte von verschiedenen nationalen und internationalen Organisationen sowie NRO durchgeführt werden.

guatemalteken Flüchtlingen im Departement Petén im Norden Guatemalas in bestehende Genossenschaften und/oder in Gebiete, wo es solche bereits gibt. Zudem sollen kleinbäuerliche Genossenschaften, die schon existieren oder noch zu gründen sind, in ihren Strukturen, ihrem Fortbestand und ihrer Entwicklung gefördert werden. Das im September 1994 gestartete Projekt umfasst gegenwärtig in verschiedenen Munizipien des Petén vier Genossenschaften²³⁴ mit zurückgekehrten Flüchtlingen: La Nueva Esperanza (La Esmeralda), Nuevo Amanecer (Huacutz), Nuevo Campeche (Laguna Perdida) und Unión Maya Itzá (La Quetzal). Die Projektteilnahme einer weiteren Genossenschaft mit zurückgekehrten Flüchtlingen (Nueva Guatemala) wurde im Jahr 1999 beendet.²³⁵ Zudem bilden die Genossenschaft Nuevo Horizonte (El Horizonte) der ehemaligen Guerillakämpfer²³⁶ sowie die weiteren acht lokalen Genossenschaften Amistad, Concomá, Los Limones, Machaquila, Retalteco, Santa Marta, Tanhoc und Unión Itzá Teil des Projekts. Damit leben insgesamt über 5000 Personen in dem Projektgebiet.

Die Untersuchung im Rahmen dieser Studie soll sich vor allem auf die erste Zielsetzung – die Reintegration der Flüchtlinge – konzentrieren und dabei rechtlich-administrative, soziale und ökonomische Integrationsaspekte insbesondere in den fünf Genossenschaften der vertriebenen Bevölkerungsgruppen berücksichtigen:

1) Rechtlich-administrative Integration:

Im Bereich der Dokumentation, d.h. der Ausstattung mit Papieren, welche die Flüchtlinge als guatemalteke Staatsbürger ausweisen, hat es große Fortschritte gegeben. Dies ist vor allem der Arbeit des UNHCR und anderer NRO, insbesondere der mit der katholischen Kirche verbundenen *Conferencia de Religiosos de Guatemala* (CONFREGUA) zu verdanken. Bei nahezu allen Genossenschaften kann man heute von einer fast vollständigen Registrierung bzw. Dokumentierung der an dem Projekt beteiligten Rückkehrer und Demobilisierten ausgehen.²³⁷ Auf diesem Feld gibt es gegenwärtig keine nennenswerten Unterschiede zu der ansässigen Bevölkerung. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass in diesem Punkt die Integration weitgehend erreicht ist.

²³⁴ In den Klammern sind die jeweiligen Namen der Gemeinden genannt, in denen sich die Genossenschaften niedergelassen haben.

²³⁵ In der Provinz Petén gibt es noch die drei weiteren offiziellen Rückkehrergenossenschaften Unión San Juan Ixcán (Entre Ríos), Santa María Dolores (Santa Amelia) und "Nueva Guatemala" Tecún Uman (San Martín).

²³⁶ Diese wurde erst im Juli 1998 gegründet und trat erst später FEDECOAG bei.

²³⁷ Die letzten verfügbaren Angaben vom UNHCR liegen nur für Ende der 90er Jahre vor. Mit Ausnahme der Genossenschaft Nuevo Campeche, in der zu diesem Zeitpunkt nur ein Dokumentierungsgrad von 72 % erreicht werden konnte, lag dieser bei den anderen Genossenschaften bei fast 100 %. Gegenwärtig dürfte nur noch in einzelnen Fällen die entsprechende Ausstattung mit Dokumenten fehlen.

Die Genossenschaften der zurückgekehrten Flüchtlinge sind von unterschiedlicher Größe, da es sowohl solche mit über 100 Personen (Nuevo Campeche) als auch solche mit über 1 200 Bewohnern (Unión Maya Itzá, Nueva Esperanza) gibt. Die Bevölkerungsstruktur der Rückkehrergenossenschaften weist eine unterschiedliche ethnische bzw. ethnolinguistische Zusammensetzung auf. Es existieren Genossenschaften mit einem mehr oder weniger ausgewogenen Verhältnis zwischen *ladinos* und *indígenas* (Nueva Esperanza, Nueva Guatemala, Nuevo Campeche, Nuevo Amanecer), aber auch Siedlungen mit fast ausschließlich indigenen Bevölkerungsgruppen (Unión Maya Itzá) oder mit einem sehr hohen Anteil von *ladinos* wie bei den ehemaligen Guerillamitgliedern (Nuevo Horizonte).²³⁸ Ähnlich verhält es sich bei den ebenfalls in das Projekt eingebundenen lokalen Genossenschaften.

Gespräche in den Siedlungen lieferten keine Hinweise auf größere Probleme hinsichtlich des Zusammenlebens der unterschiedlichen ethnischen Gruppen. Es gibt sowohl gemeinsame Feste der gesamten Siedlung als auch spezifische Feste der verschiedenen ethnischen Gruppen. Dies lässt darauf schließen, dass die Gruppen in den untersuchten Ansiedlungen ihre eigenen Traditionen pflegen und bewahren, ohne sich dabei jedoch abzugrenzen und übergreifenden gemeinsamen Aktivitäten zu verweigern.²³⁹ Eine eindeutige räumliche Trennung zwischen den verschiedenen Gruppen auf den *fincas* gibt es in der Regel nicht. Diese leben im Gegenteil häufig gemischt untereinander. Das Spanische ist das verbindende Element der Sprach- und Volksgruppen, da dies die Sprache ist, welche die Mehrheit der Bewohner mehr oder weniger gut beherrscht.

Obwohl es keine explizite Bedingung war, dass die zurückgeführten Flüchtlinge sich als Genossenschaft²⁴⁰ organisieren oder sich FEDECOAG anschließen mussten, ist dies so eingetreten. Das hängt damit zusammen, dass die Gruppen auch schon vor ihrer Flucht in dieser Organisationsform gelebt hatten. Dazu kommt, dass die guatemaltekeische Regierung den Flücht-

²³⁸ Die Genossenschaft Nuevo Horizonte besteht aus ehemaligen Guerillamitgliedern, die den Kontakt zu ihren Familien verloren und sich vorübergehend in einem der nach dem offiziellen Friedensschluss errichteten Zwischenlager in der Region Alta Verapaz aufhielten, sowie aus Familien von URNG-Kämpfern, die in verschiedenen Landesteilen Guatemalas verstreut waren.

²³⁹ Über Konflikte zwischen einzelnen Dörfern bzw. innerhalb von Dörfern wurde während des Forschungsaufenthalts des Verfassers fast täglich in den Medien berichtet. Friedliche Beziehungen zwischen den unterschiedlichen ethnischen Gruppen sind also keine Selbstverständlichkeit.

²⁴⁰ Die Generalversammlung der Mitglieder (*asamblea general de asociados*) ist die höchste Autorität der Genossenschaft, welche für die Wahl der Mitglieder der Leitungs-, Kontroll- und der Exekutivorgane zuständig ist. Die Genossenschaft wird von einem gewählten Vorstand (*junta directiva* bzw. *consejo de administración*) geleitet bzw. verwaltet, der in der Regel aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten, einem Sekretär, einem Schatzmeister und einem Sprecher besteht. Die Kontrollkommission ist für die Kontrolle und Überwachung der Genossenschaft zuständig und setzt sich aus drei Mitgliedern (Präsident, Sekretär und Sprecher) zusammen, die ebenfalls von der Generalversammlung gewählt werden.

lingen die Bedingung stellte, sich für die Gewährung von Krediten zum Landkauf zu größeren Gruppen zusammenzuschließen.

Alle untersuchten Genossenschaften haben ähnlich wie die Siedlungen in Mexiko interne Komitees für die verschiedenen Bereiche des Gemeindelebens (Komitees für Bildung, Gesundheit, Landwirtschaft, Arbeit, Kreditvergabe, Landbesitz, Produktvermarktung usw.) geschaffen, wobei sich die Zuständigkeitsbereiche allerdings auch manchmal überschneiden. Ein Frauenkomitee existiert in jeder Genossenschaft und es lassen sich sogar in manchen der Genossenschaften Komitees für Kinder und Jugendliche finden. Die Effizienz dieser Komitees und des jeweiligen Genossenschaftsvorstands hängt vor allem von den Personen ab, die in den Komitees vertreten sind.

Die Durchführung zahlreicher Kurse, die sich mit dem Thema genossenschaftliche Organisation beschäftigten, hat einen Beitrag zur Stärkung der genossenschaftlichen Strukturen leisten können. Mehrere Genossenschaften besitzen jetzt entsprechende Lehrbücher dazu und haben den Sinn und Zweck ihrer Organisation, ihr internes Regelwerk und ihre Zielvorstellungen definiert sowie die Kontroll- und Leitungsmechanismen verbessern können. Auch die Planungskapazitäten konnten durch die Erstellung von Studien zum Potenzial der *fincas* im Bereich der Land-, Vieh- und Waldwirtschaft und durch die Anfertigung von Plänen zur Entwicklung eines unternehmerischen Profils verbessert werden. Auch die von den Genossenschaftsmitgliedern vorgenommene Ausarbeitung von Projekten in den Bereichen Produktion und Vermarktung förderte die Fähigkeiten in dieser Hinsicht.

Die weitere Entwicklung hinsichtlich Planung und Organisation hängt auch von der individuellen Motivation und den organisatorischen Talenten der Mitglieder der Genossenschaften ab. Diese können aber durch Maßnahmen im Sinne des *capacity building*, d.h. durch den gezielten Aufbau bzw. Weiterentwicklung von Fähigkeiten und Kapazitäten in positiver Hinsicht beeinflusst werden. Obwohl bezüglich dieses Punktes kein systematischer Vergleich vorgenommen werden konnte, deuten die Beobachtungen vor Ort darauf hin, dass es in dieser Hinsicht deutliche Unterschiede gibt. An dieser Stelle soll die Genossenschaft Unión Maya Itzá besonders erwähnt werden, da diese sich in einigen Aspekten positiv von den anderen Genossenschaften unterscheidet. Deren Mitglieder haben z.B. für den Vorstand ein eigenes Gebäude gebaut und die Genossenschaft ist auch im Besitz von zwei Kleinbussen für den Personentransport und einem Lastkraftwagen.

Zur Steigerung der Effizienz im verwaltungstechnischen Bereich wurden im Rahmen des Projekts auch verschiedene Grundlagenkurse zur Verwaltung, Buchhaltung und der Kreditvergabe durchgeführt. Die Stärkung der administrativen Fähigkeiten lässt sich daran ablesen,



**Abbildung 6: Gebäude des Genossenschaftsvorstands,
Siedlung Unión Maya Itzá, Petén**
(Foto: Thomas Burgdorff)

dass mittlerweile in allen am Projekt beteiligten Genossenschaften die interne Finanzkontrolle funktioniert und bei den meisten auch Verwaltungsstrukturen aufgebaut oder gefestigt werden konnten. Zudem kommen bei einer Mehrheit der Genossenschaften die jeweiligen Kreditkomitees ihren Aufgaben nach und die Genossenschaften halten sich an die vereinbarten Verfahrensregeln zur Kreditvergabe.²⁴¹

Die Vergabe von Krediten ist neben der Ausbildung und Beratung eine der zentralen Komponenten des Projekts. Dazu wurden ein regulärer Kreditfonds zur Förderung der bereits bestehenden Genossenschaften in der Projektzone sowie ein „Solidaritätsfonds für die Rückkehrer“ zur ausschließlichen Förderung der Flüchtlingsfamilien und ihrer Organisationsformen eingerichtet. Letzterer zeichnet sich dadurch aus, dass der Kredit nicht an den Projektträger zurückgezahlt werden muss, sondern in der Genossenschaft verbleibt und damit vor allem der weiteren Kapitalisierung des Fonds dient. Beide Kreditlinien haben insgesamt ein Volumen von fast 1 Mio. DM, wobei der spezielle Rückkehrerfonds einen Anteil von über 60 % der Mittel hat.

Ein wesentlicher Grund für die hohe Rückzahlungsrate der Kredite von rd. 90 % ist die professionelle Planung und die Bewertung und Begleitung der eingereichten Anträge durch das Feldpersonal und die Mitarbeiter der FEDECOAG-Zentrale. Mit den Krediten werden insbesondere Vorhaben und produktive Projekte in den Bereichen der Land- und Viehwirtschaft und z.T. auch im Bereich der Produktvermarktung finanziert. Die Beiträge der begünstigten Gruppen zur Durchführung der produktiven Projekte können als sehr zufrieden stellend bezeichnet werden. Als Schwachpunkt erweist sich jedoch die mangelnde systematische Erfassung der Ergebnisse bzw. der Wirkungen, die mit den kreditfinanzierten Projekten erzielt werden konnten. Daher lassen sich auch kaum fundierte Angaben zum Verhältnis zwischen

²⁴¹ Die individuellen Kreditanträge werden gemeinsam zwischen den Agrartechnikern und den Kreditnehmern erarbeitet. Nach positiver Prüfung der individuellen Anträge durch die Genossenschaftsgremien, die dabei Unterstützung von Betriebsberatern erfahren, werden diese zu einem Antrag der Genossenschaft an den Dachverband zusammengefasst. Letzterer überweist nach positiver Entscheidung den Mitgliedsgenossenschaften die bewilligten Gelder, die wiederum die individuellen Kredite an ihre Mitglieder auszahlen. Die Zinssätze liegen dabei unter den marktüblichen Zinsen.

der Höhe der eingesetzten Mittel, d.h. den Kosten für die vergebenen Kredite und dem dadurch erzielten ökonomischen bzw. sozialen Nutzen machen.

Die Mittel aus dem Solidaritätsfonds wurden entgegen der Planung nicht nur für produktive Projekte der Rückkehrer, sondern auch für Vorhaben einiger der schon länger bestehenden Genossenschaften eingesetzt (Raumordnungspläne, Maßnahmen der Wiederaufforstung, ein Bildungsprojekt). Dies schafft Verwirrungen und entzieht zudem finanzielle Mittel, die ursprünglich nur für die zurückgekehrten Flüchtlinge vorgesehen waren.

Die aus Mexiko zurückgekehrten Flüchtlinge und die Gruppe der Demobilisierten siedelten sich zwischen April 1995 und März 1998 auf den für sie mit staatlichen Mitteln verschiedener Institutionen wie z.B. des FONAPAZ oder des staatlichen Landfonds (FONTIERRAS) erworbenen *fincas* an. Einige der Genossenschaften profitieren dabei von einem revolving Kredit, der wie beim Solidaritätsfonds nicht an die kreditgebende staatliche Institution, sondern von den einzelnen Kreditnehmern an die jeweilige Genossenschaft, welche die Verpflichtung hat, das Land gleichmäßig unter den jeweiligen Mitgliedern aufzuteilen, zurückgezahlt werden muss. Damit soll die interne Kapitalisierung erhöht werden, um davon zukünftige Projekte bzw. Vorhaben finanzieren zu können.

Die Rückkehrergenossenschaft Unión Maya Itzá²⁴² ist die einzige, für deren *fínca* eine Urkunde auf ihren Namen existiert. Zwei weitere Genossenschaften (Nueva Esperanza, Nuevo Amanecer) haben *fincas* erworben, die in dem entsprechenden Eigentumsverzeichnis auf ihre jeweiligen Namen eingetragen sind. Bei diesen steht aber noch die exakte Vermessung und damit auch die Zuteilung der individuellen Parzellen aus. Das Landgut El Horizonte, auf dem mit 115 Familien die größte Gruppe der Demobilisierten lebt, für die eine *fínca* erworben wurde, ist auf die Namen der einzelnen Genossenschaftsmitglieder, aber nicht auf den Namen der Genossenschaft eingetragen. Das liegt daran, dass das Land vor der Konstituierung der Genossenschaft mittels eines Kredits des Landfonds der guatemaltekischen Regierung im Rahmen eines Treuhandabkommens mit einer ländlichen Entwicklungsbank in Guatemala erworben wurde. Dieser muss aber im Gegensatz zu dem speziellen Kredittyp in den drei genannten Fällen der *retornados* an die staatliche Seite zurückgezahlt werden. Hier zeigt sich auch das unterschiedliche Verhandlungsgeschick der Genossenschaften bzw. der Gruppen, die

²⁴² Die *fínca* der Genossenschaft Unión Maya Itzá ist jedoch überbevölkert, so dass gegenwärtig einige der dort lebenden Familien mit der Regierung über den Kauf von neuem Land verhandeln.

in diesem Punkt beratend mitgewirkt haben.²⁴³ Gegenwärtig wird mit Unterstützung von FE-DECOAG versucht, das Land unter dem Genossenschaftsnamen registrieren zu lassen.

Die Ländereien Laguna Perdida, die für eine kleinere Gruppe von Binnenvertriebenen und eine größere Gruppe von zurückgekehrten Flüchtlingen erworben wurden, sind ebenfalls nicht unter dem Namen der dort lebenden Genossenschaft Nuevo Campeche, sondern unter den Namen der Familienoberhäupter der beiden Gruppen im Eigentumsverzeichnis Guatemalas registriert. Es muss noch geklärt werden, wie das Land zwischen den intern Vertriebenen und den Rückkehrern aufgeteilt werden soll. Die Vermessung und die individuelle Zuteilung der Parzellen konnte noch nicht zum Abschluss gebracht werden.

Im Fall der Genossenschaft Nueva Guatemala führten interne Probleme und Spaltungstendenzen, die u.a. durch Konflikte um die Landverteilung auf der *finca* bedingt waren, zum Ausscheiden aus dem Projekt im Jahr 1999.²⁴⁴ Der rechtliche Status des Landeigentums ist in der Hälfte der untersuchten Fälle gesichert, während im Fall der Demobilisierten (Nuevo Horizonte) nur noch die Registrierung auf den Namen der Genossenschaft fehlt. Die endgültige Vermessung und/oder die individuelle Zuteilung des Landes fehlt jedoch bisher noch in den meisten der untersuchten Fälle und ist damit ein Hindernis bei der Durchführung produktiver Projekte.

Im Rahmen des Projekts konnten bei der Legalisierung des Landeigentums wesentliche Fortschritte erzielt werden. In diesem Kontext wurden u.a. Flächencharakterisierungen erstellt und mit der Erarbeitung von Raumordnungsplänen begonnen. Außerdem gab es eine durchgehende juristische Beratung, in deren Rahmen nicht nur Kurse zur Landlegalisierung durchgeführt wurden, sondern die Genossenschaften auch bei der Legalisierung bzw. Registrierung sowie bei anderen juristischen Problemen in diesem Kontext unterstützt wurden. Während in einigen Fällen die endgültige Zuerkennung von Landeigentum erreicht werden konnte, ließen sich in anderen Fällen in dieser Hinsicht zumindest wichtige Fortschritte erzielen. Ein Erfolg des Projekts ist es auch, dass mittlerweile alle daran beteiligten Genossenschaften den Status einer

²⁴³ Dies beklagte Samuel Contreras Cardono, der Präsident der Genossenschaft Nuevo Horizonte, im Gespräch mit dem Autor. Dieser bekräftigte aber gleichzeitig die feste Entschlossenheit der Genossenschaft, den noch skeptischen Teilen der guatemalteckischen Gesellschaft zu beweisen, dass auch die ehemaligen Guerilla-Mitglieder in der Lage sind, ihre gesamten Schulden zurückzuzahlen.

²⁴⁴ Im mexikanischen Exil gab es eine Übereinkunft, dass das Land der damals 18 Parzellisten der Genossenschaft unter den späteren Genossenschaftsmitgliedern gleichmäßig aufgeteilt werden sollte. Die Mehrheit der Parzellenbesitzer ist aber gegenwärtig nicht bereit, ihr Land an die Genossenschaft abzutreten. Das hängt damit zusammen, dass Verhandlungen mit der Regierung um neues Land als Kompensation für ehemaliges Land, das während der erzwungenen Abwesenheit vom „Nationalen Institut zur Umbildung der Landwirtschaft“ (INTA) an andere Bauern verteilt wurde, bisher nicht zu einem erfolgreichen Abschluss gekommen sind. Deshalb sind immer noch einige der jetzigen Genossenschaftsmitglieder ohne Land.

juristischen Person besitzen, was eine grundlegende Voraussetzung für die Ausstellung von Eigentumsdokumenten bzw. für den Zugang zu Krediten für den Landerwerb darstellt.

Es sollte noch einmal betont werden, dass das Erreichen endgültiger Rechtssicherheit für zukünftige produktive Projekte, langfristige Investitionen sowie für das dauerhafte Erschließen neuer Einkommensquellen und damit letztendlich für die weitere Entwicklung der Genossenschaften von entscheidender Bedeutung ist.

Die Genossenschaften der zurückgekehrten Flüchtlinge stehen hinsichtlich des Landbesitzes und dessen Legalisierung nicht schlechter da als die Bevölkerung in den umliegenden Dörfern, da auch bei diesen die rechtliche Sicherheit oft nicht gegeben ist. Problematisch sind allerdings die verschiedenen Bedingungen, unter denen der Landerwerb für die am Projekt beteiligten Genossenschaften stattfand (einschließlich der unterschiedlichen Rückzahlungsbedingungen der Kredite). Diese werden seitens der weniger Begünstigten als ungerecht empfunden und lösen damit entsprechende Ressentiments und Bitterkeit aus.

In Gesprächen mit Gruppen aus umliegenden Dörfern wurde immer wieder auf den Umstand hingewiesen, dass die aus Mexiko zurückgekehrten Flüchtlinge in der jüngsten Vergangenheit zahlreiche Privilegien erhalten hätten, die man der lokalen Bevölkerung nicht einräumen würde. Zur Veranschaulichung sei ein Fall im Rahmen des Projekts erwähnt, bei dem zum Kaufzeitpunkt des Landes für die Genossenschaft Nueva Esperanza eine andere schon länger dort ansässige Gruppe – die Gemeinde Los Limones – lebte, die sich damit mangels eigener Landtitel bei den Rückkehrern verschuldete. Zwischenzeitlich haben aber schon viele Familien die gleichnamige Genossenschaft verlassen und die Verbliebenen sind nicht dazu bereit bzw. nicht dazu in der Lage, die Schulden zu begleichen. Diese beklagen die Ungerechtigkeit, dass sie ihre Schulden in voller Höhe an die staatliche Seite zurückzahlen müssen und nicht wie die *retornados* in den Genuss eines revolvingkrediten kommen. Dies ist nur ein Beispiel von vielen ähnlichen Fällen überall in Guatemala. Der Integration ist das nicht förderlich und bildet einen potenziellen Nährboden für zukünftige Konflikte.

2) Soziale Integration (materielle und soziale Infrastruktur):

Zur Wegeinfrastruktur lässt sich sagen, dass der Zugang zu den meisten der untersuchten *fincas* der Rückkehrer schwierig bzw. zeitweise – insbesondere in der Regenzeit – sogar überhaupt nicht möglich ist, da es häufig keine befestigten Wege gibt, die unmittelbar zu den Ländereien hinführen. Lediglich die Siedlung der Demobilisierten ist in dieser Hinsicht eine Ausnahme, da die *finca* direkt an der Straße liegt, welche die Hauptstadt Guatemalas mit dem Norden des Landes verbindet. Die Siedlung ist damit leicht mit dem Auto oder auch mit ver-



Abbildung 7: Weg zur Siedlung La Esmeralda, Petén
(Foto: Thomas Burgdorff)

schiedenen Buslinien zu erreichen. Damit kontrastiert beispielsweise der Zugang zum Dorf einer ebenfalls in das Projekt eingebundenen lokalen Genossenschaft (Unión Itza), das nur zu Fuß, per Pferd oder Esel zu erreichen ist. Die völlig unzureichende Infrastruktur ist insbesondere in den ländlichen Regionen Guatemalas generell ein großes Problem. Dadurch wird jedoch nicht nur der Zugang der Bewohner und der Außenwelt

zu den Siedlungen erschwert, sondern diese Missstände haben auch eindeutig negative Auswirkungen auf den Handel, die Vermarktung und den Verkauf der Produkte. Darauf wird beim Aspekt der ökonomischen Integration noch näher eingegangen.

Es gibt zwar hinsichtlich des Wegebaus über die Sozialfonds FIS²⁴⁵ und FONAPAZ Verhandlungen mit der Regierung, die aber bisher noch nicht zu konkreten Abschlüssen geführt haben. Von staatlicher Seite schon seit längerer Zeit vorliegende Zusagen harren noch der Umsetzung. Die Wege innerhalb der Siedlungen sind in der Regel einfache Pisten, die in der Regenzeit meist unbefahrbar oder nur unter extremen Schwierigkeiten zu benutzen sind, was sich aber in vergleichbaren benachbarten Dörfern kaum anders darstellt. Lediglich die Siedlung der Demobilisierten (Nuevo Horizonte) besitzt eine befestigte Straße, welche das Dorf in der Mitte trennt.



Abbildung 8: Hütten im Dorf Los Limones, Petén
(Foto: Thomas Burgdorff)

Die Wohnsituation stellt sich als relativ prekär dar, da in den untersuchten Siedlungen fast ausschließlich einfache Holzhütten zu finden sind, die bei schweren Unwettern nur unzureichenden Schutz bieten. Lediglich das schon erwähnte Landgut der ehemaligen Guerillakämpfer hat eine ganze Reihe von befestigten Häusern aus Zement. Das hängt vor allem damit zusammen, dass

²⁴⁵ Die Kapitel 4.2.4 und 4.2.5 befassen sich mit dem Sozialinvestitionsfonds FIS.

diese von einem speziellen EU-Programm für die Gruppe der Demobilisierten profitieren. Ebenso wie die Straßen- oder Wegeinfrastruktur ist der schlechte Zustand der Häuser aber ein



Abbildung 9: Häuser in der Demobilisierten-Siedlung Nuevo Horizonte, Petén
(Foto: Thomas Burgdorff)

generelles Problem der gesamten Landbevölkerung und die Holzhütten der Rückkehrer entsprechen dem allgemein niedrigen Standard der auf dem Land lebenden Bevölkerung. Der staatliche Wohnungsbaufonds FOGUAVI hat in dieser Hinsicht noch keine entscheidenden Verbesserungen auf breiter Ebene bewirken können.

Im Bereich der Gesundheit ist festzustellen, dass alle Siedlungen der

ehemaligen Flüchtlinge und der Demobilisierten eine (ländliche) Gesundheitsstation besitzen, die gelegentlich auch benachbarten Dörfern zur Gesundheitsversorgung dient. Diese können aber nicht westlichen Vorstellungen eines Krankenhauses genügen, da es häufig an der räumlichen Ausstattung und an adäquaten Medikamenten in ausreichender Menge fehlt. Jene müssen oft in den Apotheken größerer Dörfer besorgt werden und übersteigen nicht selten die begrenzten finanziellen Möglichkeiten der Bewohner.²⁴⁶ Schwere Krankheiten können also in der Regel vor Ort nicht behandelt werden und schon der Transport zum nächstgelegenen Krankenhaus gestaltet sich oft als sehr schwierig und gefährlich.²⁴⁷ Wie der Präsident einer Genossenschaft anmerkte, könnte schon ein spezielles Fahrzeug vorläufig helfen, das im Notfall in der Lage ist, Erkrankte zum nächsten Krankenhaus zu transportieren. Ohne generelle Verbesserungen der Infrastruktur z.B. durch den Bau von wetterfesten Wegen zu den *fincas*, können die Bedingungen in dieser Hinsicht aber nicht grundlegend verbessert werden und dies dürfte wahrscheinlich noch längere Zeit auf sich warten lassen.

Gesundheitspromotoren, die für die Betreuung der Kranken, die Behandlung einfacher Krankheiten, die medizinische Aufklärung, den Betrieb der Gesundheitsstation usw. zuständig

²⁴⁶ In der Siedlung der Genossenschaft Nuevo Horizonte ist als Reaktion auf diese Situation der Bau einer eigenen Apotheke geplant, in der die Medikamente dank eines staatlichen Unterstützungsprogramms und der Hilfe einer internationalen NRO zu niedrigen Preisen verkauft werden sollen.

²⁴⁷ Gespräche mit Bewohnern der Siedlungen in diesem Punkt ergaben, dass es gelegentlich auch zu Todesfällen auf dem Weg zum Krankenhaus kommt.

sind, gibt es in jeder Siedlung der untersuchten Genossenschaften.²⁴⁸ Teilweise bieten diese ihre Dienste auch noch in benachbarten Gemeinden an und genießen ein dementsprechend hohes Sozialprestige, wie dies z.B. bei der Genossenschaft Unión Maya Itzá der Fall ist. Neben den Gesundheitspromotoren gibt es auch formal ausgebildete Ärzte, die zeitweise in den Siedlungen arbeiten bzw. Besuche durchführen und die Promotoren bei der Organisation der Arbeit im Gesundheitssektor unterstützen.

Die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung ist in den untersuchten Siedlungen häufig mangelhaft, obwohl trinkbares Wasser in der Regel entweder durch einen eigenen Wasseranschluss im Haus auf familiärer Ebene oder an bestimmten Plätzen in der Siedlung auf kommunaler Ebene zur Verfügung steht. Es kommt aber immer wieder zu technischen Problemen des Wasserversorgungssystems, die auch durch eine mangelhafte Wartung der Pumpanlagen bedingt sind. Deswegen wird auch mangels anderer Alternativen auf das Wasser aus Flüssen zurückgegriffen, was ein höheres Gesundheitsrisiko impliziert. Mangelnde persönliche Hygiene ist wesentlich für Durchfall- oder auch Choleraerkrankungen in den Dörfern verantwortlich.

Trotz teilweise immer noch bestehender Defizite im Gesundheitsbereich haben der UNHCR, verschiedene guatemalteckische NRO und auch FONAPAZ insbesondere in den ersten Jahren nach der Ansiedlung auf den *fincas* durch den Bau von ländlichen Kliniken und Fortschritten im Bereich der Trinkwasserversorgung wesentliche Beiträge zur besseren Gesundheitsversorgung der Genossenschaften geleistet. Der Besuch einiger umliegender Dörfer und ansässiger Genossenschaften des Projekts legt die Vermutung nahe, dass sich auch im Bereich der Gesundheit die gegenwärtige Situation der ehemaligen Flüchtlinge ähnlich wie die der ansässigen Bevölkerung darstellt.

Bei der Bildung sieht es so aus, dass Schulen auf allen *fincas* der Genossenschaften existieren, wobei diese sich allerdings in sehr unterschiedlichem Zustand befinden. Das Dorf der Genossenschaft Nuevo Amanecer z.B. hat bisher nur ein provisorisches Schulgebäude, während andere Siedlungen Holzbauten oder komplette Stein (Beton-)bauten haben, welche mit Mitteln der Sozialfonds FIS und FONAPAZ errichtet wurden. Es liegt auf der Hand, dass solche Schulen insbesondere bei Unwettern einen größeren Schutz als Holzschulen bieten. Es gibt verschiedene Verhandlungen mit staatlichen Institutionen (insbesondere mit dem FIS) zwecks Errichtung weiterer Schulgebäude, da die Klassenzimmer für die Anzahl der Kinder häufig

²⁴⁸ Bei den Promotoren im Bereich der Gesundheit und der Bildung handelt es sich um Personen aus den jeweiligen Dörfern, die keine staatlich anerkannten Abschlüsse besitzen. In der Regel hat aber eine Unterweisung oder eine Ausbildung in den entsprechenden Berufsfeldern stattgefunden.

nicht ausreichen. In allen untersuchten Genossenschaften gibt es Unterricht im Primarschulbereich (Klasse 1-6), in zwei Fällen (Unión Maya Itza, Nuevo Amanecer) auch noch zusätzlich im weiterführenden Schulbereich (Klasse 7-9).

In der Regel besuchen fast alle Kinder die Schule, was aber wenig über die Dauer des Schulbesuches aussagt, die stark variiert. Nur ein geringer Teil der Kinder, die mit der Schule anfangen, erreicht auch die Abschlussklasse. Dies hängt teilweise damit zusammen, dass die Kinder schon in sehr jungen Jahren häufig ihre Eltern entweder im Haushalt oder bei der Feldarbeit unterstützen müssen und damit insbesondere zur Erntezeit das Problem der Schulabwesenheit auftritt.

Der hohe Analphabetismus der Eltern, der in manchen der Siedlungen weit über 50 % liegt, trägt ebenfalls dazu bei, dass der Wert der Ausbildung der Kinder nicht immer gewürdigt wird. Kurzfristig lässt sich daraus für die Eltern kein Nutzen ziehen und die Alternative, die Kinder bei den täglich zu bewältigenden Arbeiten einzusetzen, erscheint oft attraktiver.

Der Unterricht findet bis auf wenige Ausnahmen auf Spanisch statt und wird entweder von staatlichen Lehrern oder solchen aus der eigenen Gemeinde erteilt. Gelegentlich beherrschen die Lehrer auch die dominierenden Muttersprachen der Schüler oder können diese zumindest verstehen. Es gibt keine Trennung der einzelnen Klassen, was sicherlich wünschenswert wäre und die Lerneffizienz steigern würde, sodass beispielsweise sowohl Kinder der ersten als auch Kinder der sechsten Klasse gemeinsamen Unterricht haben – mit allen damit verbundenen Schwierigkeiten.

Ein zentrales Problem in fast allen Siedlungen stellt zudem die Bezahlung der Lehrer dar, da die Bildungspromotoren, die es in jeder der Genossenschaften gibt, teilweise von staatlicher Seite aus nicht anerkannt werden und selbst die staatlichen Lehrer nicht immer mit der regelmäßigen Zahlung ihres Gehalts rechnen können. Dies hat eine sehr negative Wirkung auf die häufig ohnehin schon sehr geringe Motivation, unter schwierigen Bedingungen auf dem Land zu arbeiten.

Die aufgezeigten Probleme im Bereich der Bildung stellen sich nur zu einem sehr geringen Teil als spezifische Probleme der Vertriebenen bzw. der Demobilisierten dar und spiegeln eher die allgemeine Bildungsmisere in Guatemala wider, die sich fast überall im ländlichen Raum in der beschriebenen Form präsentiert.

Obwohl weiterhin ernsthafte Defizite in fast allen Siedlungen der zurückgekehrten Flüchtlinge bestehen, konnte die Integration in diesem Bereich nicht zuletzt durch die Anstrengungen nationaler und internationaler, staatlicher und nichtstaatlicher Geber durch den Bau von Schulen und die Ausbildung von Lehrern und Bildungspromotoren wichtige Fortschritte erzielen.

Die von staatlichen Akteuren begangenen Verletzungen der Menschenrechte haben deutlich abgenommen. Vor der Unterzeichnung des endgültigen Friedensabkommens gab es anfangs noch Probleme mit dem guatemaltekischen Militär und den Patrouillen zur zivilen Selbstverteidigung, die gelegentlich in die Nähe der Siedlungen der Rückkehrer kamen und diese bedrohten. Damit wollten sie ihre Ablehnung gegenüber dem von ihnen nicht kontrollierten Rückkehrprozess zeigen und demonstrieren, dass sie immer noch ein beträchtliches Machtpotential in den ländlichen Gebieten besitzen. Auch fanden vor allem in einer frühen Phase kurz nach der Ansiedlung auf den erworbenen Ländereien noch gelegentlich interne Auseinandersetzungen zwischen den früheren *guerrilleros* und den zurückgekehrten Flüchtlingen statt (Nueva Esperanza). Ebenso gab es im Fall der Genossenschaft Nuevo Horizonte anfängliches Misstrauen und Anfeindungen seitens umliegender Dörfer gegenüber den ehemaligen Guerillamitgliedern.

Die Tatsache, dass Gewalt heutzutage nicht mehr oder nur noch selten von staatlicher Seite ausgeht, bedeutet aber nicht, dass es bezüglich der Sicherheitslage keine Probleme mehr gibt. Die Siedlungen der Rückkehrer beispielsweise haben, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß, gegenwärtig ebenso wie weite Teile der guatemaltekischen Bevölkerung unter einer zunehmenden Kriminalität zu leiden, die nicht nur die städtischen Gebiete, sondern zunehmend auch die ländlichen Regionen betrifft.

Im Projektgebiet kommt im Bereich des Menschenrechtsschutzes neben anderen Organisationen vor allem der UN-Mission zur Überwachung der Einhaltung der Friedensabkommen (MINUGUA) mit ihren örtlichen Büros in den größeren Städten bzw. Dörfern der Provinz Petén eine zentrale Bedeutung zu. Die Mitarbeiter führen auch in den Siedlungen der *retornados* gelegentliche Besuche durch, um mit Kursen, der Aufnahme von Beschwerden und dem Gespräch mit den zuständigen Behörden zur Einhaltung der Menschenrechte beizutragen.

Vertreter des UNHCR, des Projektträgers und der Frauen, die in den Genossenschaften an exponierter Stelle tätig sind, schätzen die Partizipation der Frauen an den dörflichen Aktivitäten allgemein als relativ zufrieden stellend ein. Es ist an dieser Stelle jedoch zu erwähnen, dass eine relativ kleine Zahl aktiver Frauen einer großen Zahl mehr oder weniger passiver Frauen gegenübersteht. Tatsache ist, dass jede der untersuchten Genossenschaften ein Frauenkomitee hat, das die frauenspezifischen Interessen gegenüber der Genossenschaft bzw. der Gemeinde vertritt. In den Rückkehrergenossenschaften gibt es die Frauenorganisationen *Ixmucané* (Unión Maya Itzá, Nueva Esperanza, Nueva Guatemala, Nuevo Amanecer) bzw. *Mama Maquin* (Nuevo Campeche) und über diese erfolgt die aktive Teilnahme am Dorfleben. Die Frauen sind je nach Genossenschaft u.a. für den Betrieb von z.B. Maismühlen, Läden,

Bäckereien, Bienen-, Hühner- und Ziegenprojekten, die Geflügel- bzw. Kaninchenzucht, den Gemüseanbau, die Vorschule oder auch für die Durchführung eines Ernährungsprogramms zuständig.

Teilweise haben die Frauen auch an Programmen u.a. zur Ausbildung von Hebammen, von Promotorinnen zur Förderung der Gesundheit und Promotorinnen zur Bekanntmachung der Friedensverträge teilgenommen. Frauen sind zudem auch in den Vorständen einiger der Genossenschaften vertreten, wenn auch häufig nicht in leitenden Positionen.

Die traditionellen Muster der Aufgabenverteilung zwischen Mann und Frau (d.h. ersterer ist für den Lebensunterhalt zuständig, während letztere für den Haushalt und die Kinder verantwortlich ist) sind immer noch stark verbreitet in den Köpfen der Dorfbewohner. Hier hat auch das Projekt noch keine wirklichen Veränderungen erzielen können, was nicht überraschend ist, wenn man bedenkt, dass sich solche grundlegenden Einstellungen nur über einen längeren Zeitraum nachhaltig beeinflussen lassen. Mitarbeiter des Projektträgers FEDECOAG gaben zu bedenken, dass der männliche Teil der Bevölkerung erzwungene Veränderungen zugunsten der Frauen oft als Diktat internationaler Geberorganisationen empfinde. Der Versuch, die Machtverteilung zwischen den Geschlechtern in kurzer Zeit grundlegend zu verändern, könne schwer wiegende Konsequenzen für die Frauen in Form eines Anstiegs der innerfamiliären Gewalt haben. Besser sei es ihrer Meinung nach, die Rechte der Frauen Schritt für Schritt zu stärken und nicht den Versuch zu unternehmen, radikale und schnelle Veränderungen hinsichtlich der Rollenverteilung zwischen Mann und Frau erzwingen zu wollen.²⁴⁹

In den mit dem Autor geführten Gesprächen gaben die Frauen zu bedenken, dass die Tätigkeiten im Haus und die Betreuung der Kinder fast den ganzen Tag in Anspruch nehmen und deshalb vielen Frauen nur wenig Zeit für andere Dinge bleibt. Teilweise spielt in diesem Kontext allerdings auch die fehlende persönliche Bereitschaft, sich aktiv an den Angelegenheiten der Genossenschaft bzw. des Dorfes zu beteiligen, eine wichtige Rolle.

Neben den Frauen sind Kinder und Jugendliche eine weitere Gruppe, die traditionell wenig Einfluss in der guatemaltekischen Gesellschaft besitzt. In diesem Kontext versucht eine internationale NRO gegenwärtig unter Einbeziehung aller Rückkehrergemeinden einen Jugendverband aufzubauen. Das Vorhaben befindet sich aber immer noch in der Anfangsphase. In einigen der untersuchten Genossenschaften haben die Jugendlichen, die erst mit 18 Jahren

²⁴⁹ Die insbesondere in den ländlichen Gebieten Guatemalas zunehmende Ausbreitung evangelikaler bzw. charismatischer Kirchen und damit die Verbreitung sehr konservativer Vorstellungen von der Rolle der Frau in der Gesellschaft ist eine Entwicklung, die Versuche einer allzu radikalen Änderung der Rollenverteilung zwischen Mann und Frau bremst.

Genossenschaftsmitglieder werden können, auch ein eigenes Komitee, das vor allem kulturelle und sportliche Aktivitäten plant und veranstaltet. Politische Aktivitäten spielen hingegen kaum eine Rolle. Ein Grund dafür ist, dass die politischen Parteien Guatemalas außer in Wahlkampfzeiten kaum in den ländlichen Regionen vertreten sind.

Die Infrastruktur für sportliche Betätigungen wie Fußball ist zwar in einigen der untersuchten Siedlungen vorhanden, während dies für andere Sportarten wie Basketball oder Volleyball aber oft nicht zutrifft. Tanzveranstaltungen und Theateraufführungen bieten speziell auch den Mädchen Möglichkeiten sich kulturell zu betätigen. Gelegentlich gibt es Begegnungen mit den Jugendlichen aus den umliegenden Dörfern im Rahmen gemeinsamer Aktivitäten wie beim Fußball oder bei festlichen Aktivitäten wie Jubiläen und Einweihungen.

Das Verhältnis zur lokalen Bevölkerung stellt sich gegenwärtig als relativ konfliktfrei dar. Wie schon erwähnt, gab es zwar anfangs Misstrauen und Anfeindungen, was aber im Laufe der Zeit abgenommen hat. In den letzten Jahren wurde der Kontakt zu anderen Genossenschaften und Gemeinden der Region gesucht und man veranstaltete mehrere Treffen zur Aufklärung über den Rückkehrprozess. Es gibt dennoch ein grundsätzliches Problem, das den unterschiedlichen Status der Genossenschaftsmitglieder und der anderen Bewohner der Gemeinde, in der die Genossenschaft angesiedelt ist, betrifft. Die Mitgliedschaft ist nämlich häufig Voraussetzung für die Teilnahme an Projekten, welche die Genossenschaft z.B. mit nationalen bzw. internationalen Institutionen und Organisationen durchführt. Ein weiteres Problem ist, dass Verhandlungen und Vereinbarungen über den Erwerb von Land oft exklusiv zwischen der Regierung und der jeweiligen Genossenschaft stattfanden bzw. stattfinden. Somit ergibt sich gelegentlich die prekäre Situation, dass in einer Gemeinde ein Teil des Landes legalisiert ist, aber ein anderer Teil keine Rechtssicherheit aufweisen kann.

3) Ökonomische Integration:

Die Ernährungssicherheit ist gegenwärtig in allen untersuchten Genossenschaften gewährleistet. Die traditionellen Hauptanbaukulturen in den untersuchten Genossenschaften stellen generell Mais und Bohnen dar, die hauptsächlich zum Eigenverbrauch verwendet werden. Die Produktionskosten sind dabei vergleichsweise hoch, der Ertrag sehr niedrig und die Vermarktung schwierig, da für diese Produkte nur sehr geringe Preise auf den Märkten gezahlt werden.

Auch der Viehwirtschaft kommt im Projektgebiet eine größere Bedeutung zu. Zusätzlich gibt es noch den Obst- bzw. Gemüseanbau, Geflügel-, Schweine- und Bienenzucht und Reisanbau, die aber in der Regel eher eine geringere Rolle spielen. Alle diese Aktivitäten dienen insbe-

sondere der Befriedigung der Grundnahrungsbedürfnisse, auch wenn ein Teil der gewonnenen Produkte verkauft wird. Jede der Projektgenossenschaften hat Läden in Privatbesitz und einen



Abbildung 10: Genossenschaftseigener Laden, Unión Maya Itzá, Petén
(Foto: Thomas Burgdorff)

eigenen Laden in kollektivem Besitz. Letzterer wirft aber in der Regel keine großen Gewinne ab, da die Bewohner der Siedlungen sich viele Waren auf Grund ihrer geringen Einkommen nicht leisten können.

Die Rückkehr der Flüchtlinge in ihre früheren Wohngebiete bzw. in neue Gebiete hat selbstverständlich auch Auswirkungen auf die dörfliche bzw. städtische Ökonomie in der Umgebung gehabt, d.h. neue örtliche Kreisläufe

hervorgebracht bzw. durch die Aufnahme von Handelsbeziehungen Verflechtungen mit den schon bestehenden örtlichen Kreisläufen hergestellt.

Die Absatzmärkte befinden sich außer im eigenen Dorf auch in den weiter entfernt liegenden größeren Dörfern bzw. Städten: Eine Möglichkeit besteht darin, dass die Produzenten ihre Produkte selbst zu den Märkten transportieren und sie dort verkaufen. Positiv ist bei dieser Variante der höhere Preis, der beim Selbstverkauf erzielt werden kann. Der Zeitfaktor fällt aber negativ ins Gewicht, da die Mehrheit der *fincas* der Genossenschaften nicht in unmittelbarer Nähe der jeweiligen größeren Absatzmärkte liegt.

Eine Alternative ist, dass die Produzenten ihre Waren im Dorf von Zwischenhändlern (so genannten *coyotes*) abholen, zum Absatzmarkt befördern und sie dort in ihrem Auftrag verkaufen lassen. Während die Zeitersparnis bei dieser Variante positiv zu Buche schlägt, ist der Nachteil die Abgabe der Produkte an den Zwischenhändler zu einem Preis, der weit unter dem liegt, den sie selbst auf den städtischen Märkten hätten erzielen können. Dafür sind die Übernahme der Transportkosten und der Gewinn der Zwischenhändler verantwortlich.

Auf der einen Seite kommt es durch den Verkauf von den in den Siedlungen produzierten Waren zu Zuflüssen in die Kreisläufe der Rückkehrersiedlungen, auf der anderen Seite gibt es Abflüsse durch den „Import“ von Waren, die nur auf den Märkten der größeren Städte erworben werden können. Die durch die verschiedenen Formen der Arbeitsmigration möglichen Überweisungen an die Familien stellen wie auch die Mittel im Rahmen von nationalen oder internationalen Entwicklungsprogrammen – ebenso wie in den Siedlungen der Guatemalteken

in Mexiko – weitere Zuflüsse und damit eine Stärkung der Siedlungen dar. Wichtig ist aber auch, wo die finanziellen Mittel z.B. für Reparaturen, Verbesserungen, Investitionen usw. wieder ausgegeben werden. Wenn das Geld nämlich zum Erwerb von Waren oder für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen in anderen Dörfern, Städten oder anderen Regionen verwandt wird, was oft überhaupt nicht zu verhindern ist und auch sinnvoll sein kann, gibt es auch wieder Abflüsse in andere örtliche Kreisläufe.



Abbildung 11: Baufläche für INPASA, Machaquilá, Petén
(Foto: Thomas Burgdorff)

Das „Problem“ mit den Zwischenhändlern hat zu einem Umdenken innerhalb von FEDECOAG geführt und die Idee des Unternehmens INPASA geboren. Geplant ist in zeitlichen Stufen der Bau von vier Anlagen zur Verarbeitung von Produkten aus der Land- und Viehwirtschaft, d.h. von Maispulver, Fleisch, Milchprodukten sowie Früchten und Gemüse. Die fertigen

Produkte sollen dann von den Genossenschaften selbst vermarktet werden, um die Zwischenhändler zu umgehen und dadurch einen größeren Anteil der Wertschöpfung zu behalten. Dies ist ein sehr ambitioniertes Projekt, das wegen der hohen Investitionskosten für die Anlagen auch erhebliche finanzielle Risiken sowohl für die einzelnen Genossenschaften als auch für den Dachverband impliziert. Eigentümer von INPASA sind sechs Einzelgenossenschaften und FEDECOAG. Die Rückkehrergenossenschaften sind allerdings nicht in das Vorhaben eingebunden, da ihre *fincas* von den zukünftigen Produktionsstätten sehr weit entfernt liegen. Diese sollen aber zumindest die Möglichkeit erhalten, ihre Produkte an INPASA zu verkaufen.

Andere potenziell interessante Alternativen zu den traditionellen Einkommensquellen stellen Projekte im Bereich des Ökotourismus (Lagunen, Höhlen usw.) auf den Ländereien der Genossenschaften Nuevo Horizonte und Nuevo Campeche dar. Diese befinden sich allerdings noch in einem sehr frühen Stadium und dürften – wenn überhaupt – wahrscheinlich erst in einigen Jahren realisiert werden können. Im Transportsektor besteht Potenzial für die Genossenschaft Unión Maya Itzá, die über die dafür notwendigen Fahrzeuge verfügt. Mit Einnahmen aus staatlich geförderten Wiederaufforstungsprogrammen, in deren Rahmen für jeden Hektar wiederhergestellten Waldes eine bestimmte Summe gezahlt wird, können eventuell einige der Genossenschaften zukünftig verstärkt rechnen.

Trotz der Durchführung von Kursen und Veranstaltungen zur Förderung der technisch-produktiven Fähigkeiten im Bereich der Land-, Vieh- und Waldwirtschaft sowie der Kreditvergabe für produktive Projekte (Bestellung von Jahreskulturen, von Dauerkulturen und forstwirtschaftlichen Elementen, Verbesserung von Weideland und der Rinderhaltung) stehen diese Projekte meistens noch am Anfang. Obwohl in einigen Genossenschaften interessante und im Falle der Umsetzung auch lukrative Optionen für die Zukunft bestehen, welche dauerhafte und nachhaltige Einkommen auf höherem Niveau bedeuten könnten, müssen dafür teilweise erst noch die entsprechenden Voraussetzungen geschaffen werden. Beim Ökotourismus muss z.B. die dafür notwendige Infrastruktur errichtet und das entsprechende organisatorische *Know-how* vermittelt werden. Damit dürften diese zusätzlichen Einkommensquellen im besten Falle erst mittel- oder langfristig zu erschließen sein.

Der geplante Übergang von einer Subsistenzproduktion zu einer kommerziellen, am Markt orientierten Produktion hat bisher noch nicht auf breiter Basis stattfinden können. Dieser wird vor allem durch den niedrigen Bildungsgrad innerhalb der Genossenschaften und auch durch kulturelle Hindernisse wie dem traditionellen Maisanbau erschwert und dürfte sehr wahrscheinlich ein schwieriger und langwieriger Prozess werden. Dabei sollte jedoch auch beachtet werden, dass eine diversifizierte Subsistenzproduktion zu einer hohen Versorgungssicherheit beitragen kann, während eine Spezialisierung auf *cash-crops* zu Abhängigkeit führt und risikoreich ist. Wenn Rückschritte vermieden werden sollen, wird diese Herausforderung ohne äußere Hilfe in absehbarer Zukunft nicht zu bewältigen sein.

Hinsichtlich der Produktion und der Schaffung von zusätzlichen Einkommen haben die Rückkehrergenossenschaften ebenso wie die einheimischen Genossenschaften des Projektes und auch andere Dörfer einen ähnlichen Weg der erfolgreichen Durchführung produktiver Projekte zu beschreiten, um in Zukunft nicht mehr auf externe Hilfe angewiesen zu sein.

Das untersuchte Projekt hatte Ende der 90er Jahre wie viele andere auch unter der Krise der Europäischen Kommission²⁵⁰ und den damit verbundenen Verzögerungen zu leiden, da es ca. zwei Jahre dauerte, bis bereits zugesagte EU-Gelder auch ausgezahlt wurden. Während dieser Wartezeit gab es lediglich eine Brückenfinanzierung der DWHH, was eine deutliche Reduktion des Personals des Projektträgers FEDECOAG bedeutete. Wegen der Unsicherheit einer Projektverlängerung sahen sich einzelne FEDECOAG-Mitarbeiter dazu gezwungen, das Pro-

²⁵⁰ Die gesamte EU-Kommission unter Jacques Santer musste im März 1999 wegen einer Reihe von Affären und Vorwürfen hinsichtlich mangelnder Kontrolle über den Verwaltungsapparat und den Missbrauch eingesetzter Gelder zurücktreten. Der Wechsel bzw. Übergang zur neuen Kommission unter dem Präsidenten Romano Prodi war mit einem Stillstand bei der Auszahlung schon zugesagter Gelder bzw. bei der Bewilligung neuer Projekte verbunden.

jekt zu verlassen und eine andere Arbeit anzunehmen. Dies wirkte sich in hohem Maße negativ auf die Projektarbeit aus, da die hohe fachliche und soziale Kompetenz der Projektmitarbeiter ein wesentlicher Grund für den bisher positiven Verlauf des Projektes war.²⁵¹ Glücklicherweise konnte die überwiegende Mehrzahl der Mitarbeiter bis zur vertraglichen Fixierung der Projektverlängerung seitens der EU²⁵² durch provisorische Maßnahmen (z.B. Übernahme der Gehälter durch FEDECOAG) gehalten werden. Die lange Phase der Unsicherheit hat aber in jedem Fall das Vertrauensverhältnis zwischen dem Projektträger und den beteiligten Genossenschaften beeinträchtigt.²⁵³

Die Maßnahmen des untersuchten Projektes haben bisher dazu beigetragen, die Situation aller beteiligten Gruppen (ansässige Genossenschaften, Rückkehrer und Demobilisierte) zu verbessern. Dabei wurden signifikante Beiträge zur Erhöhung der Ernährungssicherheit und der Einkommen der Bauern geleistet, wodurch sich die ökonomische Situation der Zielgruppen bzw. die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse verbessern ließ. Langfristig könnte sich damit auch eine Reduzierung der temporären Migration der Bauern in andere Landesteile Guatemalas erzielen lassen. Der im Rahmen des Projektes erfolgte Unterstützung der Zielgruppen bei der Entwicklung von Raumordnungsplänen, der Erreichung von Rechtssicherheit, der Ausarbeitung von Entwicklungsplänen sowie hinsichtlich der Erhöhung bzw. Diversifizierung ihres Wissens und ihrer Fähigkeiten kommt eine zentrale Bedeutung für die weitere positive soziale und ökonomische Entwicklung der Genossenschaften zu.

Die allgemeine Lage der zurückgekehrten Flüchtlinge und ehemaligen Guerillamitglieder in den untersuchten Genossenschaften ist kaum schlechter als die der ansässigen Bevölkerung in der Region. Diese Gruppen profitieren sogar teilweise von besonders günstigen Kreditmodalitäten, was auf die anfänglich besondere nationale und internationale Aufmerksamkeit und die damit verbundene spezielle Unterstützung zurückzuführen ist. Trotz daraus gelegentlich resultierender Missgunst sind diese aber heute weitgehend in ihrer unmittelbaren Umgebung und auch generell in weiten Teilen der guatemaltekischen Gesellschaft akzeptiert.

Der Projektträger FEDECOAG hat es geschafft, Verbindungen zu anderen, ebenfalls im Projektgebiet tätigen NRO sowie zu verschiedenen staatlichen Instanzen aufzubauen. Dadurch

²⁵¹ Unter diesen befand sich in den ersten Jahren des Projekts auch ein Forstwirt des Deutschen Entwicklungsdienstes DED.

²⁵² Am 24. Juli 2000 wurde der Verlängerungsvertrag zwischen der EU und dem Projektträger FEDECOAG („Reinserción socioeconomica de poblaciones desarraigadas y desarrollo empresarial de sus fincas cooperativas“) für eine Laufzeit von 24 Monaten über ein finanzielles Volumen von 825 000 € geschlossen.

²⁵³ Obwohl der Projektträger für den Projektstillstand keine Verantwortung trägt, konnte dies der Zielbevölkerung nur sehr schwer vermittelt werden.

sind gute Voraussetzungen geschaffen, zukünftig auch die geplanten ehrgeizigen Ziele erreichen zu können.

3.4 Die Integration in Mexiko und die Reintegration in Guatemala im Vergleich

Beim Vergleich zwischen dem Stand der Integration in Mexiko und der Reintegration in Guatemala ist der Schluss zu ziehen, dass sich im ersten Fall in Mexiko (allerdings unter Berücksichtigung der erwähnten regionalen Unterschiede) wesentliche Fortschritte ergeben haben, während im zweiten Fall in Guatemala viele der Rückkehrer wieder ganz von vorne anfangen mussten.

Dies lässt sich teilweise damit erklären, dass die guatemaltekischen Flüchtlinge in Mexiko dort schon seit fast zwei Jahrzehnten leben und daher einerseits wesentlich mehr Zeit und andererseits auch schon länger externe Unterstützung hatten. Insbesondere die Hilfe der internationalen Gemeinschaft – wobei neben der Unterstützung des UNHCR bzw. dem breiten und großzügigen Engagement der EU auch die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit zu erwähnen ist – hat einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der entwurzelten Bevölkerung geleistet. Diese wirkte oft als Motor und Anreiz für die parallele Unterstützung seitens der mexikanischen Regierung.

In Guatemala ist die Lage allerdings wesentlich anders, da das offizielle Ende des Bürgerkriegs erst ein paar Jahre zurück liegt. Negativ auf die bisherige Entwicklung hat sich insbesondere bei einigen der untersuchten Genossenschaften die isolierte Lage und die damit verbundene schwere Zugänglichkeit ausgewirkt. Auch im Bereich der sozialen Infrastruktur, d.h. bei der Gesundheit und Bildung, stehen die Siedlungen in Mexiko günstiger dar, da dort die entsprechenden Einrichtungen teilweise komplett neu errichtet wurden. Die Siedlungen der ehemaligen Flüchtlinge aus Guatemala sind mit Ausnahme von denen in Chiapas in die Verwaltungsstrukturen der jeweiligen Regionen integriert und die Gruppen genießen wegen ihrer Arbeitsleistungen teilweise hohen Respekt unter der lokalen Bevölkerung. Dies ist in Guatemala nicht immer der Fall und den Rückkehrern und Demobilisierten wird trotz allgemeiner Akzeptanz gelegentlich der allerdings weitgehend unberechtigte Vorwurf gemacht, im Vergleich zu einigen anderen Bevölkerungsteilen privilegierte Gruppen zu sein.

Trotz aller Unterschiede zwischen der Situation in Mexiko und der Situation in Guatemala stellen sich in beiden Ländern ähnliche Herausforderungen. Diese liegen vor allem in der Verfolgung mittel- und langfristiger Strategien im Rahmen produktiver bzw. innovativer Projekte, welche die hohe Abhängigkeit von den traditionellen Anbaukulturen verringern und den entwurzelten Bevölkerungsgruppen auch neue Einkommensquellen in anderen Bereichen (z.B. Ökotourismus, verarbeitendes Gewerbe usw.) erschließen können.

Die anfangs sehr hohe, ausschließlich auf die entwurzelten Bevölkerungsgruppen gerichtete Aufmerksamkeit, hat ihren Zenit schon weit überschritten und spürbar nachgelassen – sowohl

in Mexiko als auch in Guatemala. Das bedeutet beispielsweise in Mexiko, dass die dortige Regierung die Zuständigkeit für die Flüchtlinge aus Guatemala übernommen hat und diese Gruppe damit auch in größerem Ausmaß von entsprechenden nationalen Programmen profitieren kann. Wie schon erwähnt, ist damit für die ehemaligen Flüchtlinge im Aufnahmeland Mexiko aber nicht automatisch eine Verbesserung und manchmal sogar eine Verschlechterung der Lage verbunden.

In Guatemala hingegen ist das seit der Unterzeichnung der Friedensverträge schnell geschwundene Interesse für die im Zuge der kriegesischen Auseinandersetzungen vertriebene Bevölkerung sehr viel problematischer, da sich die Siedlungen der Rückkehrer oft immer noch in einem schlechten Zustand befinden. Die heutigen Programme zur Armutsbekämpfung im ländlichen Raum subsumieren die entwurzelte Bevölkerung oft unter der allgemeinen Zielgruppe der armen Bevölkerung. Dies geschieht meist deshalb, weil die bis auf wenige Ausnahmen nur sehr schwach organisierten Binnenvertriebenen häufig kaum von der restlichen Bevölkerung zu trennen sind.

Eine weiterhin privilegierte Behandlung der zurückgekehrten Flüchtlinge, der intern Vertriebenen oder Demobilisierten würde sehr wahrscheinlich ohnehin nur neue Konflikte mit den zahlreichen anderen Armutsgruppen heraufbeschwören und teilweise immer noch vorhandene latente Ressentiments wieder wecken. Dennoch ist es kaum zu bestreiten, dass beispielsweise Landkonflikte die spezielle Gruppe der entwurzelten Bevölkerung oft in höherem Maße als die übrige Bevölkerung betreffen. Daher erscheint eine besondere Aufmerksamkeit in diesem Punkt auch weiterhin gerechtfertigt. Dies trifft ebenso auf die gegenwärtig in einigen Gemeinden durchgeführten psychosozialen Betreuungsprogramme zu, da Flucht und Vertreibung mit teilweise traumatischen Erfahrungen einhergegangen sind, deren Folgen auch Jahre danach bei vielen Opfern des Krieges noch nicht überwunden sind.

Letztendlich kann es nur das Ziel einer erfolgreichen Integration in Mexiko bzw. Reintegration in Guatemala sein, die ehemaligen Flüchtlinge in die Lage zu versetzen, dass sie die Entwicklungen ihrer Dörfer vorantreiben können, ohne von äußerer Unterstützung abhängig zu sein. Dieses mittel- bzw. langfristige Ziel kann aber nicht erreicht werden, wenn die Flüchtlingsproblematik allgemein und die Flüchtlinge als Opfer von Angst und Gewalt im Speziellen zu schnell aus dem Zentrum der politischen Aufmerksamkeit verschwinden.

3.5 Die Rolle der kirchlichen Hilfswerke im Kontext der Flüchtlingsproblematik in Guatemala

Während die katholische Kirche Lateinamerikas vor dem II. Vatikanischen Konzil (1962 bis 1965) überwiegend sozialkonservativ ausgerichtet war und insbesondere die politischen Gruppen stützte, die das bestehende System aufrechterhalten wollten, bedeutete die II. Gesamtlateinamerikanische Bischofskonferenz, die 1968 in Medellín stattfand, einen Wendepunkt in der lateinamerikanischen Kirchengeschichte. Seit Medellín vertritt die lateinamerikanische katholische Amtskirche sozialprogressive Positionen und betrachtet die extremen sozialen Disparitäten in den lateinamerikanischen Ländern als „soziale Sünde“. Die Erreichung der sozialen Gleichheit wird damit für die Kirche zu einer zentralen christlichen Aufgabe.

Die Kirche, die früher eng mit den herrschenden Schichten verbunden war und sich für die Beibehaltung der bestehenden Sozialordnung einsetzte, versteht sich seit Medellín in Lateinamerika und damit auch in Guatemala überwiegend als „Kirche der Armen“, die sich für strukturelle Reformen einsetzt, um mehr soziale Gerechtigkeit zu erreichen. Seit den 60er Jahren versuchte eine entwicklungsorientierte Strömung innerhalb der katholischen Kirche Guatemalas über Genossenschaftsbewegungen, Bauernligen und Entwicklungskomitees sowie durch den Aufbau einer Basisinfrastruktur die Lebensbedingungen insbesondere der ländlichen Bevölkerung zu verbessern. Am Ende dieser Dekade förderte die katholische Kirche landesweit die gesellschaftliche und soziale Entwicklung der Bauern und der Minderheiten.²⁵⁴ Damit setzte sie sich auch verstärkter Repression seitens der guatemaltekenischen Regierung aus.

Die Anfänge der Arbeit der beiden kirchlichen Hilfswerke Brot für die Welt und Misereor²⁵⁵ fallen mit dem Beginn des Bürgerkrieges in Guatemala zusammen. Schon damals waren diese im Rahmen von humanitären Hilfsprogrammen, Selbsthilfeprogrammen und Rehabilitierungsmaßnahmen in hohem Maße in der Flüchtlingsarbeit engagiert und arbeiteten über ihre Partner direkt mit der durch den Krieg betroffenen Bevölkerung zusammen. Bis Mitte der 90er Jahre kam der Solidarität mit der durch den Bürgerkrieg entwurzelten Bevölkerung ein hoher Stellenwert bei der Arbeit der kirchlichen Hilfswerke zu. Die Nothilfeprogramme der 80er Jahre wurden später von breiteren mittel- bzw. langfristigen Entwicklungsprogrammen

²⁵⁴ Vgl. Bischöfliches Hilfswerk Misereor (Hg.): Guatemala: Nie wieder – Nunca más, S. 233ff.

²⁵⁵ Die kirchlichen Hilfswerke finanzieren ihre Aktivitäten in den Entwicklungsländern überwiegend aus Eigenmitteln und Spenden. Die Bundesregierung unterstützt kirchliche Entwicklungsvorhaben über die Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (EZE) und die Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (KZE).

abgelöst.

Die Hilfswerke der katholischen und der evangelischen Kirche engagierten sich auch im Rahmen der Rückführung der guatemalteken Flüchtlinge in ihr Heimatland. Brot für die Welt fördert(e) dabei über einen längeren Zeitraum die politische Vertretung der guatemalteken Flüchtlinge in Mexiko (CCPP), die Dachorganisation verschiedener Gruppen der entwurzelten Bevölkerung ACPD (*Asamblea Consultativa de la Población Desarraigada*) und gegenwärtig noch die Gruppen der intern Vertriebenen, die sich in den „Gemeinden im Widerstand“ (CPR) zusammengeschlossen hatten. Misereor unterstützte seit 1981 die Arbeit der „Konferenz religiöser Gruppen in Guatemala“ (CONFREGUA)²⁵⁶ für die Gruppe der Flüchtlinge und Vertriebenen. Dies geschah in Form von Rechtsberatung, Rechtshilfe, Personalbeschaffung sowie Hilfe bei der Dokumentation für die zurückgekehrten Flüchtlinge durch die Beschaffung von z.B. Ausweispapieren und Besitztiteln.

Die kirchlichen Hilfswerke unterstützten zudem das Programm CAREA (*Cadena para un retorno acompañado*), das zum Ziel hatte, die rückkehrwilligen Flüchtlinge zu begleiten und ihre Sicherheit durch die Anwesenheit internationaler Beobachter zu erhöhen. CAREA startete mit der offiziellen Rückkehr der Flüchtlinge im Jahr 1992 und endete 1998 mit den letzten kollektiven Rückkehraktionen.

Beide Hilfswerke setzen gegenwärtig (allerdings mit unterschiedlicher Gewichtung) bei ihrer Arbeit die gleichen Schwerpunkte: Förderung der ländlichen Entwicklung, der Gesundheit und der Menschenrechte und Förderung der Versöhnung und des Friedensprozesses. Im letzteren Bereich gibt es nach Auskunft der kirchlichen Mitarbeiter die Absicht, mittel- und langfristig den Schwerpunkt von den „klassischen“ Menschenrechtsprojekten, bei denen die juristische Beratung, das Anzeigen und die Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen im Vordergrund stehen, zur Förderung der Demokratisierung und der Zivilgesellschaft zu verschieben.

Die evangelische und katholische Seite unterstützen teilweise gemeinsame Partner wie beispielsweise das erzbischöfliche Menschenrechtsbüro in Guatemala (ODHAG). Nach Aussagen der für Guatemala zuständigen Mitarbeiter der kirchlichen Hilfswerke ist die gegenseitige Zusammenarbeit befriedigend. Schnittpunkte mit Projekten der staatlichen Organisationen GTZ und KfW gibt es dagegen nicht, wenn man davon absieht, dass die kirchliche und die staatliche Seite in Einzelfällen Projekte derselben Partner unterstützen.

²⁵⁶ Die *Conferencia de Religiosos de Guatemala* wurde 1961 gegründet und setzt sich gegenwärtig vor allem für die Menschenrechte und ein Ende der Straflosigkeit in Guatemala ein.

Die entwurzelte Bevölkerung als solche stellt zwar gegenwärtig für die kirchlichen Werke keine spezielle Zielgruppe mehr dar, ist aber eine Gruppe, die bei Gesundheitsprojekten, Programmen zur Förderung der nachhaltigen Landwirtschaft oder bei Projekten zur Förderung des Friedens, der Versöhnung und der Menschenrechte wie andere Gruppen auch berücksichtigt wird. Dadurch möchte man Spannungen mit anderen, oftmals ebenso armen Bevölkerungsgruppen vermeiden.

Trotz der Hinwendung zu der breiteren Zielgruppe der armen ländlichen Bevölkerung werden die Kriegs- und Gewaltopfer von den kirchlichen Hilfswerken insbesondere durch die Unterstützung des erzbischöflichen Menschenrechtsbüros, das innovative Programme zur Konfliktbewältigung bzw. zur Durchführung von Exhumierungen in Verbindung mit psychosozialer Betreuung entwickelt hat, z.T. auch weiterhin speziell gefördert. Vor allem die Programme zur psychosozialen Betreuung der Opfer von Menschenrechtsverletzungen betreten Neuland in Guatemala. Damit wird das Ziel verfolgt, durch spezifische Hilfen und kollektive sowie individuelle Betreuung und Therapien in einem physischen und mentalen Heilungsprozess die psychosozialen Folgen der erlittenen Gewalt zu überwinden. Die Opfer und deren Angehörige sollen dadurch von der Last der Vergangenheit befreit und in die Lage versetzt werden, zukünftig ihre Probleme besser bewältigen zu können. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass es eine hohe Partizipation seitens der Bevölkerung gibt, die an diesen Angeboten ein genuines Eigeninteresse hat.

Die Programme zur Förderung des Friedens- und Versöhnungsprozesses, zur Konfliktbewältigung und zur psychosozialen Betreuung stellen eine Ergänzung bzw. Weiterführung des Projekts zur „Wiedergewinnung der geschichtlichen Wahrheit“ (REMHI)²⁵⁷ der katholischen Kirche in Guatemala dar.

Obwohl es keine besondere Förderung indigener Bevölkerungsgruppen gibt, liegt ein zentraler Schwerpunkt der beiden Hilfswerke in den ländlichen Regionen Guatemalas, die häufig auch eine indigene Bevölkerungsmehrheit haben und am schwersten von den Folgen der Gewalt betroffen waren.

Abschließend lässt sich feststellen, dass die kirchlichen Hilfswerke die Akteure der deutschen EZ in Guatemala sind, welche die größte Kontinuität in ihrem Engagement für die durch Krieg und Gewalt entwurzelte Bevölkerung vorweisen können. Diese haben über ihre (meist kirchlichen) Partner vor Ort der vertriebenen Bevölkerung eine breite Unterstützung zukommen lassen. Hier sind sowohl Projekte bzw. Programme im Rahmen der Nothilfe und zur

²⁵⁷ Die Arbeit des Menschenrechtsbüros und das REMHI-Projekt werden ausführlicher in Kapitel 4.3.1 besprochen.

Förderung der Gesundheit, im Bereich der Rechtsberatung, und der Beschaffung von Dokumenten sowie allgemein Unterstützungsmaßnahmen im Kontext der Rückkehr und Wiedereingliederung in Guatemala zu nennen. Ebenso sollte man Projekte erwähnen, die das Ziel verfolgen, die ländliche Entwicklung in nachhaltiger Weise zu fördern und damit die Einkommen der Bauern zu erhöhen und ihre Lebensbedingungen zu verbessern sowie Menschenrechtsprojekte der katholischen Kirche Guatemalas, die von den kirchlichen Hilfswerken unterstützt werden. Spezielle Projekte zur Bewältigung der psychosozialen Folgen des jahrzehntelangen Bürgerkrieges leisten einen oft unterschätzten Beitrag zur Reintegration in eine Gesellschaft, die das gewaltsame Erbe der Vergangenheit mit allen negativen Folgen noch lange nicht überwunden hat. Die Pionierarbeit in diesem Bereich ist auch deshalb von so großer Bedeutung, da dies ein noch unerforschtes Feld ist, auf dem kaum Erfahrungen vorliegen. Das Engagement der Kirchen für die Gruppen, die überwiegend unter der Gewalt zu leiden hatten, beruht auf der christlichen Grundüberzeugung und Verpflichtung, insbesondere den Ärmsten und Schwächsten in ihrer Not beizustehen. Darunter fallen in erster Linie die entwurzelten Gruppen, die ihre Heimat verloren haben und denen in Guatemala oft keine andere Wahl bleibt, als sich wieder eine neue Existenz aufzubauen.

4 Die Entschärfung der Ursachen von Flucht und Migration in Guatemala

4.1 Die politischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen in Guatemala

4.1.1 Das politische Panorama und die Menschenrechtslage

Seit den demokratischen Wahlen Mitte der 80er Jahre hat sich der Grad der politischen Freiheit und der bürgerlichen Rechte in Guatemala schrittweise erhöht.²⁵⁸ Untersuchungen haben gezeigt, dass es in der Demokratie Guatemalas jedoch – auch im Vergleich mit anderen zentralamerikanischen Ländern – ein sehr großes Misstrauen der Bürger gegenüber den öffentlichen Institutionen gibt. Nur eine sehr kleine Minderheit ist davon überzeugt, in demokratischen Verhältnissen zu leben.²⁵⁹ Dazu bei trägt die Tatsache, dass alle Institutionen, insbesondere Parlament und Justiz, von systemischer Korruption betroffen sind.²⁶⁰

Am 26. Dezember 1999 gewann Alfonso Portillo, der Kandidat der *Frente Republicano Guatemalteco* (FRG), die Stichwahl um das Amt des Staatspräsidenten. Bereits am 7. November 1999 war die FRG als eindeutiger Sieger aus den Abgeordnetenwahlen hervorgegangen und hatte eine absolute Mehrheit im Kongress gewonnen.²⁶¹ Damit löste sie die konservative *Partido de Avanzada Nacional* (PAN) unter Alvaro Arzú von der Regierungsverantwortung ab. Dessen größtes Verdienst stellt der Abschluss des endgültigen Friedensvertrags Ende 1996 dar. Die bereits zuvor geschlossenen Teilabkommen, die mit dem Zeitpunkt der Unterzeichnung des Friedensvertrags in Kraft traten, sind angesichts der Geschichte Guatemalas Vorhaben von revolutionärer Tragweite, da sie darauf abzielen, die Strukturen der guatemalteki-schen Gesellschaft grundlegend zu verändern, um damit die dauerhaften Voraussetzungen für eine friedliche und demokratische Entwicklung zu schaffen.²⁶²

²⁵⁸ Nach der Einordnung der NRO *Freedom House* ist das zentralamerikanische Land teilweise frei, da zwar grundlegende Rechte wie Assoziations- und Koalitionsfreiheit, Meinungs- und Versammlungsfreiheit, freie Wahlen usw. in der Verfassung verankert sind, aber u.a. gravierende Defizite im Bereich des Rechtsstaats bestehen und das Militär immer noch einen erheblichen Einfluss besitzt.

Vgl. < <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2000/countryratings/guatemala.htm> > (15.07. 2001)

²⁵⁹ Eine im Oktober 1997 durchgeführte Befragung ergab, dass nur 7 % der Befragten in Guatemala dieser Meinung waren, während 46 % dies nicht glaubten. Vgl. ONU (Sistema de las Naciones Unidas): Informe de Desarrollo Humano: Guatemala: La Fuerza Incluyente del Desarrollo Humano, Guatemala 2000, S. 94.

²⁶⁰ In dem jüngst veröffentlichten Bericht der NRO *Transparency International* wird Guatemala beim Index der Korruptionswahrnehmung ein Wert von 2,9 zugeordnet, wobei der Wert 10 weitgehend korruptionsfrei und der Wert 0 weitgehend korrupt bedeutet. Auch die anderen zentralamerikanischen Länder weisen ähnlich schlechte Werte auf. Vgl. < <http://www.gwdg.de/~uwwv/icr.htm> > (15.07. 2001).

²⁶¹ Die FRG gewann in den Wahlen 47,7 % (1995: 22 %), während die PAN nur 30,3 % (1995: 36,5 %) erreichen konnte. Die Linke, die sich in der neu gegründeten *Alianza Nueva Nación* (ANN) zusammengeschlossen hat, gewann 12,4 % der Stimmen. Vgl. Fischer-Bollin, Peter: Der Populismus siegt auch in Guatemala. Die allgemeinen Wahlen vom 7. November und 26. Dezember 1999, in: KAS-Auslandsinformationen 16 (1/2000), S. 73ff.

²⁶² Eine Auflistung aller Abkommen im Originaltext, die im Rahmen des Friedensprozesses in Guatemala eine Rolle spielen, findet sich in: Universidad Rafael Landívar/MINUGUA (Hg.): *Acuerdos de Paz*, Guatemala 1997. Zu einem Überblick der wichtigsten Punkte der verschiedenen Teilabkommen und des endgültigen Friedensabkommens vgl. Thesing, Josef: Frieden in Guatemala, in: KAS-Auslandsinformationen 13 (1/1997), S. 20-41.

Der Gründer und bis heute die dominierende Figur der Regierungspartei ist Efraín Ríos Montt, der ehemalige Staatschef Guatemalas von 1982 bis 1983. Die FRG ist eindeutig rechts im Parteienspektrum einzuordnen und wird vor allem von ehemaligen Militärs, konservativen Unternehmern und traditionellen Landbesitzern gestützt.

Neben einem konservativen Flügel gibt es einen kleinen reformorientierten Flügel in der FRG, der sich bisher aber nicht hat durchsetzen können. Offiziell unterstützt die Regierung die weitere Umsetzung der geschlossenen Friedensverträge, aber es gibt innerhalb der FRG erhebliche Differenzen über die allgemeine Ausrichtung der Politik, d.h. über die Geschwindigkeit und den Umfang, in dem die Friedensabkommen und die damit verbundenen strukturellen Reformen implementiert werden sollen.²⁶³

Wie in den entsprechenden Friedensverträgen festgelegt, hat der Guerillaverband URNG sich demobilisiert und zu einer politischen Partei umgewandelt. Die Opposition der politischen Linken konnte nur einen geringen Teil der insgesamt 113 Sitze des guatemaltekischen Parlaments gewinnen und hat seit Mitte der 90er Jahre wegen Uneinigkeiten und interner Spaltungen weiter an Bedeutung verloren und wird von weiten Teilen der Bevölkerung gegenwärtig offenbar nicht als eine politische Alternative empfunden.

Die Personalisierung von Politik spielt in Guatemala eine große Rolle, da weniger die Programme und mehr die Führungspersönlichkeiten der politischen Parteien im Vordergrund stehen. Das Vertrauen der guatemaltekischen Bevölkerung in die politischen Parteien ist schwach ausgeprägt, was die sehr geringe Wahlbeteiligung zeigt. In Guatemala wiegt aber die Problematik der nicht registrierten Wahlberechtigten noch schwerer als die Tatsache des Fernbleibens von der Wahl. Die indigene Bevölkerung ist von beiden Phänomenen überproportional betroffen.²⁶⁴

Das Militär ist eine weitere Gruppe in der guatemaltekischen Gesellschaft, die beträchtlichen Einfluss besitzt. Dessen Präsenz hat in der Öffentlichkeit zwar in den letzten Jahren abgenommen, jedoch sind ehemalige Militärs weiterhin wichtige Akteure auf allen politischen Ebenen. Außerdem sind nicht wenige, überwiegend hochrangige (ehemalige) Angehörige der

²⁶³ Zudem bestehen interne Machtkämpfe zwischen dem Kreis um den Staatspräsidenten Portillo und den Anhängern des Parteivorsitzenden Ríos Montt. Letzterem wurde in der Vergangenheit vom Verfassungsgericht die Präsidentschaftskandidatur verweigert, da er sich in den 80er Jahren in Guatemala an die Macht geputscht hatte.

²⁶⁴ In den letzten Wahlen Ende 1999 übten nur 44 % ihr Wahlrecht aus, d.h. mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten blieb den Wahlen fern. Gründe dafür, dass indigene Bevölkerungsgruppen in höherem Maße nicht von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen, sind angesichts der relativ größeren Armut und der oft isolierteren Wohnortlage der relativ größere finanzielle und zeitliche Aufwand, sich registrieren zu lassen bzw. zu einem Wahlbüro zu gelangen. Auch die geringeren Spanischkenntnisse und der höhere Analphabetismus erschweren die Ausübung des Wahlrechts. Vgl. ONU: Guatemala: La Fuerza Incluyente, S. 94, 99ff.

Streitkräfte Großgrundbesitzer und teilweise auch in zahlreiche lukrative, oft illegale bzw. kriminelle Aktivitäten involviert.²⁶⁵

Die guatemaltekischen Streitkräfte bekennen sich öffentlich zur Unterordnung unter die zivile Führung des Landes und zur Beschränkung ihrer Aufgaben auf die Landesverteidigung. Die Streitkräfte und der Militärhaushalt wurden wie in den Friedensverträgen vorgesehen um jeweils ein Drittel reduziert, Standorte innerhalb des Landes geschlossen und die paramilitärischen Verbände der PAC aufgelöst. Man begann mit ersten Reformmaßnahmen des ehemals vom Militär kontrollierten Geheimdienstes und auch mit ersten Diskussionen über die in den Friedensverträgen geforderte Reform des militärischen Sektors. Die militärischen Akteure möchten aber ihren Einfluss auf die staatlichen Sicherheitsorgane nicht völlig aus der Hand geben und stellen sich gegen zu weitreichende Veränderungen der bestehenden militärischen Strukturen. Konkrete Reformmaßnahmen werden deshalb wahrscheinlich noch auf sich warten lassen. Das Militär wird wegen der Unfähigkeit der Polizei, mit der zunehmenden Kriminalität fertig zu werden, gelegentlich auch zur Verbrechensbekämpfung sowie zur Wahrung der öffentlichen Ordnung eingesetzt. Diese Vorgehensweise wird zwar von Teilen der guatemaltekischen Bevölkerung gebilligt, verstößt aber gegen die Friedensverträge und ist wegen der Verwicklungen der Streitkräfte in die Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit in hohem Maße problematisch.

Weite Teile der privaten Wirtschaft, insbesondere die Agraroligarchie, waren noch in der Zeit der Friedensverhandlungen in Guatemala oft neben den Militärs die Kräfte, die jeden Dialog mit der Guerilla energisch ablehnten. In den letzten Jahren hat sich der in Guatemala politisch und wirtschaftlich sehr einflussreiche Dachverband der Unternehmer CACIF²⁶⁶ jedoch geöffnet und eine neue Schicht moderner Unternehmer hervorgebracht, die hoffen, dass Guatemala in der Weltwirtschaft zukünftig eine größere Rolle spielen kann und deshalb mehr Investitionen in das Humankapital (Bildung, Gesundheit usw.) befürworten. Diesen stehen aber immer noch die traditionellen Unternehmer, insbesondere die Landbesitzer entgegen, die weiterhin jede Reform der Steuer-, Sozial- und Bildungspolitik, die zu ihren Lasten gehen könnte, ablehnen. So konnte die in den Friedensverträgen beschlossene Erhöhung der Steuerquote um 50 % bis zum heutigen Tage politisch nicht durchgesetzt werden.

²⁶⁵ Viele Gespräche erweckten beim Autor den Eindruck, dass der Wohlstand und die absolute Bewegungsfreiheit einiger Mitglieder des Militärs, die nachweislich für gravierende Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit persönliche Verantwortung zu tragen haben, in weiten Teilen der guatemaltekischen Bevölkerung auf Fassungslosigkeit und Verbitterung stoßen.

²⁶⁶ *Comité Coordinadora de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras* (CACIF).

Die Zivilgesellschaft ist in allen gesellschaftlichen Bereichen vertreten und hat in den 90er Jahren größere Spielräume bekommen. Es gibt eine kritische Presse, allerdings auch die Tendenz zu einer zunehmenden Medienkonzentration. Die zivilgesellschaftlichen Akteure nehmen in verschiedenen Bereichen Einfluss bei der politischen Entscheidungsfindung und können von der jeweiligen Regierung nicht mehr einfach ignoriert werden.

Schon in der zweiten Hälfte der 80er Jahre wurde unter der ersten demokratisch gewählten Regierung die Institution des Menschenrechtsbeauftragten (*Procuraduría de los Derechos Humanos*, PDH) zur Einhaltung der Menschenrechte geschaffen. Diese hat neben dem allgemeinen Eintreten für die Menschenrechte die Aufgabe, die Rechte spezieller, besonders schutzbedürftiger Gruppen (Frauen, Kinder und Jugendliche, Behinderte, ältere Menschen, vertriebene Bevölkerungsgruppen, Häftlinge usw.) zu vertreten. Während des noch andauernden Konflikts konnte die PDH jedoch nur eine begrenzte Wirkung entfalten.

Ein weiterer wichtiger Fortschritt im Menschenrechtsbereich war das im März 1994 zwischen der Regierung und der URNG geschlossene Abkommen über Menschenrechte, das die bedingungslose Anerkennung und den Schutz der Menschenrechte festschrieb.²⁶⁷ Eine ebenso zentrale Bedeutung für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte hat das drei Monate später im Juni 1994 in Oslo abgeschlossene Übereinkommen über die Einsetzung der Kommission zur Aufklärung der Vergangenheit. Der im Februar 1999 vorgestellte Bericht der Kommission und der ein Jahr zuvor veröffentlichte Bericht einer kirchlichen Wahrheitskommission haben die Menschenrechtsverletzungen und die Gewalttaten der Vergangenheit bis in die Einzelheiten untersucht und damit Licht in das Dunkel der letzten Jahrzehnte der guatemalteckischen Geschichte gebracht.²⁶⁸

Das im Jahr 1994 eingerichtete und beim Präsidenten angesiedelte Friedenssekretariat SEPAZ hat die Aufgabe, die Erfüllung der geschlossenen Teilverträge zu überwachen und dafür zu sorgen, dass die gesamte Regierungspolitik aller beteiligten Institutionen der Exekutive die Umsetzung der Friedensverträge verfolgt. Das Verfassungsgericht und das Wahlgericht fungieren als zwei weitere zentrale Kontrollinstanzen. Allen diesen Institutionen ist aber das Problem sich überschneidender Kompetenzen, mangelhafter Ausstattung und fehlender mit-

²⁶⁷ Das Menschenrechtsabkommen trat im Gegensatz zu den anderen Teilabkommen sofort in Kraft.

²⁶⁸ Vgl. Tomuschat, Christian: Friedenssicherung durch Wahrheitsfindung. Die Kommission zur Aufklärung der Vergangenheit in Guatemala, in: Vereinte Nationen 47 (6/1999), S. 192-199 bzw. den Abschlussbericht der CEH (Comisión para el Esclarecimiento Histórico): Guatemala – Memoria del Silencio, 12 Bde., Guatemala 1999. Zur kirchlichen Wahrheitskommission vgl. ODHAG: Guatemala: Nunca Más (Informe Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica), 4 Bde., Guatemala 1998. S. ausführlicher zu der Arbeit der beiden Wahrheitskommissionen das Kapitel 4.3.1.

telfristiger Absicherung gemeinsam, was sich in hohem Maße negativ auf ihre Effizienz und Reichweite auswirkt.

In Guatemala gibt es eine Vielzahl von Organisationen, die im Bereich der Menschenrechte tätig sind. So gibt es NRO bzw. Einrichtungen, die sich der allgemeinen Förderung der Menschenrechte widmen²⁶⁹ oder auch solche, die sich überwiegend mit speziellen Deliktformen wie Raub oder Entführungen beschäftigen. Zudem gibt es solche, die sich für die während der kriegesischen Auseinandersetzungen verschwundenen Personen und deren Angehörige einsetzen,²⁷⁰ und ebenso jene, die insbesondere die Menschenrechte bzw. Belange der indigenen Bevölkerung vertreten.²⁷¹ Andere haben sich den Kampf gegen die Straflosigkeit oder die Reform bzw. die Stärkung des Justizsystems auf ihre Fahnen geschrieben.²⁷²

Der Verifizierungsmission der Vereinten Nationen in Guatemala, MINUGUA, deren Einrichtung im Rahmen des erwähnten Menschenrechtsabkommens beschlossen wurde,²⁷³ kommt eine zentrale Funktion im Bereich des Menschenrechtsschutzes zu. Diese hat das Mandat, die Umsetzung der Friedensverträge zu beobachten, zu bewerten und Empfehlungen abzugeben. MINUGUA erstattet über die in diesem Kontext erzielten Fortschritte und insbesondere auch über die Implementierung des geschlossenen Menschenrechtsabkommens bzw. die Lage der Menschenrechte in Guatemala regelmäßig Bericht.

Die Zahl der politisch motivierten bzw. staatlich gebilligten Menschenrechtsverletzungen ist nach dem offiziellen Friedensschluss Ende 1996 deutlich gegenüber der dramatischen Situation in den 80er Jahren und auch im Vergleich mit der immer noch schwierigen Situation in der ersten Hälfte der 90er Jahre zurückgegangen. Die seit Anfang des Jahres 2000 amtierende Regierung unter Präsident Portillo hat in ihren Stellungnahmen der Bedeutung der Menschenrechte einen hohen Stellenwert eingeräumt und dies auch schon symbolisch durch entspre-

²⁶⁹ Das Menschenrechtsbüro der katholischen Kirche in Guatemala (ODHAG) ist ein Beispiel für diesen Bereich.

²⁷⁰ An dieser Stelle lassen sich u.a. Organisationen wie die 1996 gegründete *Familiares y Amigos Contra la Delincuencia y el Secuestro*, die 1984 gegründete *Grupo de Apoyo Mutuo* und die *Familiares de Detenidos y Desaparecidos de Guatemala*, die sich von dieser abgespalten haben, nennen.

²⁷¹ Die im Jahr 1993 ins Leben gerufene *Defensoría Maya* und die von der Nobelpreisträgerin Rigoberta Menchú 1992 gegründete *Fundación Rigoberta Menchú Tum* sind zwei Beispiele.

²⁷² Hierunter fällt u.a. die 1996 von verschiedenen Organisationen der guatemalteckischen Gesellschaft gegründete *Alianza Contra la Impunidad*. Die gemeinnützige *Fundación Myrna Mack* als weiteres Beispiel wurde 1993 von einer Reihe von Fachleuten gegründet, unter der sich auch die Schwester der von Mitgliedern des guatemalteckischen Militärs während des Krieges ermordeten Anthropologin Myrna Mack befindet. Die Stiftung hat sich national und international ein hohes Ansehen erworben und erhält z.B. von UNDP und dem kirchlichen Hilfswerk Brot für die Welt Unterstützung.

²⁷³ Die *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala* wurde am 27. März 1997 von der UN-Generalversammlung mit der Resolution 51/198B ins Leben gerufen. Ihr Mandat wurde mehrfach verlängert und läuft gegenwärtig bis zum Jahr 2002.

chende Taten unterstrichen. So hat das guatemaltekeische Staatsoberhaupt innerhalb von zwei Monaten nach Amtsantritt einen nationalen Gedenktag zur Ehre der Opfer des internen Konflikts ausgerufen sowie die Interamerikanische Konvention zum gewaltsamen Verschwinden ratifiziert und sich vor der Interamerikanischen Menschenrechtskommission zur staatlichen Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit bekannt.²⁷⁴

Im ersten Jahr der neuen Regierung ist es allerdings zu einem Anstieg von Drohungen und Schikanen gegenüber Menschenrechtsaktivisten, Angehörigen der Justiz sowie zur Ermordung von Gemeindeführern und zu Rückschritten hinsichtlich der Todesstrafe gekommen.²⁷⁵

Extralegale Tötungen und Folter haben abgenommen, kommen aber immer noch vor, wobei es jedoch häufig sehr schwierig ist, die Verantwortung dafür zu klären.²⁷⁶

Portillos politische Allianz mit Ríos Montt – seit Januar 2000 der Präsident des Kongresses in Guatemala – belastet alle Versuche, bei den Menschenrechten und beim Rechtsstaat Fortschritte zu erzielen und dokumentiert damit die bisherige Unfähigkeit des Landes, die gewaltsame Vergangenheit zu überwinden.

4.1.2 Armut und soziale Ungleichheit

Nach Angaben des UN-Entwicklungsprogramms UNDP (1999) zählt Guatemala zu den Ländern mittlerer menschlicher Entwicklung. Das mit einer Bevölkerung von 11 Mio. Einwohnern bevölkerungsreichste Land Zentralamerikas hat (mit Ausnahme Costa Ricas) im regionalen Vergleich nach El Salvador mit 3630 \$ das zweithöchste Pro-Kopf-Einkommen²⁷⁷, aber gleichzeitig den geringsten Entwicklungsstand in Zentralamerika.²⁷⁸ Die Wirtschaftsstruktur ist gekennzeichnet durch die tiefe Kluft zwischen einem modernen, exportorientierten Sektor (Kaffee, Bananen, Zucker) und einem traditionellen Sektor, in dem die arme Bevölkerungsmehrheit in der subsistenzorientierten kleinbäuerlichen Landwirtschaft und dem städtischen informellen Sektor beschäftigt ist.

²⁷⁴ Vgl. Human Rights Watch: Human Rights Watch World Report 2001: Guatemala – Human Rights Developments, in: < <http://hrw.org/wr2k1/americas/guatemala.html> > (31.01. 2001).

²⁷⁵ Ebd.

²⁷⁶ Vgl. MINUGUA: Undécimo Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, Guatemala September 2000, S. 27.

²⁷⁷ S. Der Fischer Weltalmanach 2002, Frankfurt a. M. 2001, S. 37.

²⁷⁸ Guatemala besaß 1999 einen *Human Development Index* (HDI) von 0,63 (zum Vergleich: Norwegen: 0,94; Sierra Leone: 0,26). Damit hat sich seit Anfang der 90er Jahre eine leichte Verbesserung ergeben, da 1990 der HDI in Guatemala noch 0,58 betrug. Lediglich Costa Rica besaß in Zentralamerika mit einem HDI von 0,82 einen wesentlichen besseren Wert. Vgl. UNDP: Human Development Report 2001. Making new technologies work for human development, in: < <http://www.undp.org/hdr2001/back.pdf>, S. 141ff. > (18.07. 2001).

Guatemala ist ein Land, dessen Gesellschaft von extremen Gegensätzen geprägt ist: zwischen den verschiedenen sozialen Schichten hinsichtlich des Lebensstandards und des Zugangs zu zentralen Ressourcen wie Bildung, Gesundheit, Arbeit, Einkommen usw. und am deutlichsten zwischen Land und Stadt einerseits und zwischen indigener und nicht-indigener Bevölkerung andererseits.²⁷⁹

1998 lebten in Guatemala 56,7 % der Bevölkerung in Armut bzw. 26,7 % in extremer Armut²⁸⁰, was einem Anteil von rd. 6 Mio. bzw. 2,8 Mio. Menschen entspricht. Damit hat sich in den 90er Jahren (1989 lebten 63,1 % in Armut und 32,7 % in extremer Armut) ein spürbarer Rückgang ergeben.²⁸¹ Dabei gibt es aber erhebliche Unterschiede in der Armutsverteilung, da starke Kontraste zwischen dem ländlichen (75,6 %) und dem städtischen Raum (28,8 %), zwischen verschiedenen Regionen (z.B. Hauptstadtregion: 19,3 %, Region Verapaces: 82,4 %) und zwischen der indigenen (74,2 %) und der nicht-indigenen (40,9 %) Bevölkerung zu finden sind.²⁸²

Neben der Armut sind die extremen sozialen Disparitäten weitere charakteristische Merkmale Guatemalas. Guatemala zählt trotz leichter Verbesserungen in den 90er Jahren mit Brasilien und Südafrika zu den Ländern mit der größten Ungleichheit weltweit.²⁸³ Dies zeigt sich deutlich bei der Einkommensverteilung, wo die 10 % Reichsten prozentual ein 29-mal höheres Einkommen zur Verfügung haben als die 10 % Ärmsten. Zudem lässt sich festhalten, dass es einerseits mehr ärmere ländliche als städtische Haushalte und andererseits mehr ärmere Haushalte von Personen indigener Herkunft als von Personen nicht-indigener Herkunft gibt.²⁸⁴

Insgesamt ist der Versorgungsgrad mit sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur im ländlichen Raum, wo 60 % der Bevölkerung leben, in fast allen Bereichen wesentlich geringer als in städtischen Regionen, wo 40 % der guatemaltekischen Bevölkerung beheimatet sind. Wenn

²⁷⁹ Auch die Benachteiligung von Frauen gegenüber Männern bezüglich des Ressourcenzugangs in der guatemaltekischen Gesellschaft soll nicht unterschlagen werden, ist aber verglichen mit den beiden anderen Gegensätzen weniger ein spezifisches Merkmal des Landes.

²⁸⁰ Nach dem UN-Bericht gelten alle diejenigen, die weniger als 1 \$ täglich verdienen, als arm und alle diejenigen, die weniger als 2 \$ täglich verdienen, als extrem arm. Vgl. ONU: Guatemala: La Fuerza Incluyente, S. 42ff.

²⁸¹ S. zu den in diesem Kapitel verwendeten Daten ebd., S. 42ff. und S. 241ff.

²⁸² Bei der extremen Armut klaffen die Daten für ländliche (39,9 %) und städtische Regionen (7 %), intraregional (Hauptstadtregion: 5,1 %, Region Verapaces: 52,4 %) und zwischen der indigenen (39,1 %) und der nicht-indigenen Bevölkerung (15,4 %) noch weiter auseinander.

²⁸³ Ungleichheit lässt sich mit dem so genannten GINI-Koeffizient (ein Wert zwischen 0 und 1) messen, der anzeigt, in welchem Maß eine bestimmte Einkommensverteilung sich der absoluten Gleichheit (0) bzw. der absoluten Ungleichheit (1) nähert. Guatemala besaß 1998 einen Gini-Koeffizient von 0,55 (1989: 0,58), während z.B. Spanien einen Wert von 0,26 und Costa Rica einen Wert von 0,46 hatte. Vgl. ONU: Guatemala: La Fuerza Incluyente, S. 45f.

²⁸⁴ Dies lässt sich daran zeigen, dass im untersten Einkommensfünftel im städtischen Bereich nur 6 % der Familien zu finden sind, während es im ländlichen Raum 31 % der Haushalte sind. Bei der nicht-indigenen Bevölkerung sind in dieser Einkommensklasse 11,8 %, bei indigenen Gruppen jedoch 30 % der Haushalte zu finden. Ebd. S. 121f.

man nach ethnischer Zugehörigkeit differenziert, fällt eine eindeutige Benachteiligung der indigenen gegenüber der nicht-indigenen Bevölkerung auf. Beide Phänomene überlappen sich, da indigene Bevölkerungsgruppen überwiegend im ländlichen Raum zu finden sind. Gebiete mit vorwiegend indigener Bevölkerung sowohl im städtischen als auch im ländlichen Bereich sind bei der Versorgung mit Einrichtungen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur häufig gegenüber Gebieten mit vorwiegend nicht-indigener Bevölkerung benachteiligt.

Diese ausgeprägten Gegensätze lassen sich an einer Vielzahl von Indikatoren veranschaulichen, von denen hier nur einige wichtige genannt sein sollen.²⁸⁵ Im landesweiten Durchschnitt haben 36,4 % aller Haushalte Guatemalas keinen Zugang zu einem Wasserversorgungssystem. Im städtischen Bereich sind dies aber nur 11,4 %, während es im ländlichen Bereich jedoch 56,4 % sind (indigene Haushalte: 55,2 %; nicht-indigene Haushalte: 70,4 %). Ähnliche Differenzen gibt es bei der Abwasserentsorgung und dem Zugang zu Elektrizität, der in städtischen Gebieten mehr als doppelt so hoch ist wie in ländlichen Gebieten.

Ähnliches zeigt sich auch bei der Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen im Gesundheitsbereich, die sich vor allem auf die städtischen Gebiete konzentrieren und trotz leichter Verbesserungen in der jüngsten Vergangenheit im ländlichen Raum noch völlig unzureichend vorhanden sind. In ländlichen Gebieten gibt es eine erhöhte Kindersterblichkeit und auch die Unterernährung ist in ländlichen gegenüber städtischen Gebieten und bei indigenen gegenüber nicht-indigenen Bevölkerungsgruppen fast doppelt so hoch.²⁸⁶

Wie schon dargelegt wurde, liegen die Ursprünge der gegenwärtigen Landverteilung in der kolonialen Vergangenheit und diese ist bis zum heutigen Tage eine Quelle ständiger Konflikte. Das zentralamerikanische Land zählt nicht nur in Lateinamerika, sondern auch weltweit zu den Ländern mit der unausgewogensten Landverteilung. Nach dem Agrarzensus von 1979 gehörten 2,6 % aller Betriebe (mit mindestens 44,8 ha) 64,5 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche, während allein 20,3 % des nutzbaren Bodens Eigentum von nur 0,1 % aller Betriebe waren. Das bedeutet, dass 97,4 % aller Betriebe kleinerer und mittlerer Größe (bis 44,8 ha) nur 35,5 % des Bodens ihr Eigentum nennen können. Ein Drittel aller Betriebe (31,4 %), d.h. Kleinstbetriebe (*microfincas*) mit einer Fläche von weniger als 0,7 ha, gehörte sogar nur 1,4 %

²⁸⁵ Alle genannten Daten beziehen sich – wenn nicht anders angegeben – auf das Jahr 1998.

²⁸⁶ S. ONU (Sistema de las Naciones Unidas): Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano: Guatemala: El Rostro Rural del Desarrollo Humano, Guatemala 1999, S. 63ff.

der nutzbaren Anbaufläche.²⁸⁷ Obwohl keine neueren Daten vorliegen, dürfte sich an diesen Strukturen bis in die Gegenwart nicht viel geändert haben.

Bisher hat es nur einen von den USA letztlich verhinderten Versuch einer Agrarreform gegeben und auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist die Frage der Landverteilung in Guatemala immer noch eines der politisch heikelsten Themen. Keine der bisherigen demokratischen Regierungen hat es bisher gewagt, dieses brisante Thema energisch und offensiv anzufassen. Auch die in den Friedensabkommen vorgesehene Verteilung von staatlichen Ländereien und der Aufkauf von Land durch den Staat wird an den extrem asymmetrischen Eigentumsstrukturen wenig ändern. Bei der gegenwärtigen Regierung sind entschiedene Reformbemühungen bisher nicht zu erkennen gewesen. Dies überrascht nicht, da die Regierungspartei FRG in nicht unerheblichem Maße von Teilen der Agraroligarchie unterstützt wird, die naturgemäß kein Interesse an grundlegenden Veränderungen hinsichtlich der Struktur des Landeigentums hat.

Die ohnehin schon brisante Landproblematik wurde durch den jahrelangen Bürgerkrieg noch verschärft und stellt auch in der Gegenwart ein zentrales entwicklungspolitisches Problem Guatemalas dar, da es einen ständigen Nährboden für Konflikte bildet.²⁸⁸ Nach der Vertreibung der früheren Eigentümer von ihrem Land wurde dieses nicht selten von anderen, oft vergleichbar armen Bauern besetzt bzw. von den Militärs in Besitz genommen oder bewusst von den damaligen Machthabern an Bauern vergeben, um eine Rückkehr der Flüchtlinge auf ihr Land zu erschweren. Daher gibt es auch die meisten Landkonflikte in den ehemaligen Kriegszonen im Hochland und im Norden des Landes (Petén). Ein zentrales Problem ist, dass in Guatemala kein einheitlicher Kataster (*registro catastral*) existiert. Das Land ist nicht exakt vermessen und es gibt teilweise Überlappungen. Für manches Land existieren mehrere Besitzurkunden oder Land wurde einer Partei zugeteilt, aber nicht in dem entsprechenden Verzeichnis (*registro de la propiedad*) eingetragen und damit nicht legalisiert. Ein Teil des Landes, insbesondere im Norden Guatemalas, liegt auch in ökologisch geschützten Gebieten, was wiederum andere Probleme mit sich bringt.

1997 schuf die guatemalteckische Regierung in Erfüllung des Abkommens über die sozioökonomischen Aspekte und die Agrarsituation (Mai 1996) den Treuhandfonds *Fondo de Tierras* (FONTIERRAS), um einerseits über die Gewährung von Krediten den Zugang armer Bevölkerungsteile zu Agrarland zu verbessern und andererseits die rechtliche Zuerkennung von

²⁸⁷ S. Yurrita E., Manuel Roberto: Agricultura, in: Historial General de Guatemala, Bd. 6, 1997, S. 383.

²⁸⁸ Konflikte gibt es z. B. zwischen Landbesitzern und Landlosen, zwischen staatlichen Institutionen und der privaten Seite, unter Gemeinden oder auch zwischen diesen und organisierten Gruppen bzw. Individuen.

staatlichem Land zu regeln. FONTIERRAS spielt auch eine wichtige Rolle beim Landkauf für die entwurzelte Bevölkerung.

Eine weitere wichtige Institution in diesem Kontext stellt CONTIERRA²⁸⁹ dar, die als Vermittlungsinstanz bei Landkonflikten dienen und Entschädigungsregelungen im Falle von Enteignungen vorschlagen soll.²⁹⁰ Sowohl FONTIERRAS als auch CONTIERRA haben bisher durch ihre Arbeit zur Entschärfung der Problematik beigetragen, aber wegen begrenzter Reichweite und finanzieller Ausstattung bisher nur eine sehr begrenzte Wirkung entfalten können.

Beim Aufbau eines landesweiten Katasters sind verschiedene Geber aktiv, u.a. die Weltbank und andere europäische bilaterale Geber. Auch die GTZ hat in diesem Bereich ein Pilotprojekt in der Region Las Verapaces gestartet, das die Grundlagen für ein nationales Kataster legen soll. Alle Projekte in diesem Kontext haben bisher allerdings kaum etwas erreichen können, da der rechtliche Rahmen noch nicht erarbeitet, d.h. ein entsprechendes Gesetz noch nicht im guatemaltekischen Kongress verabschiedet wurde. Dies deutet darauf hin, dass es massive nationale Widerstände einflussreicher Gruppierungen gibt und angesichts der gegenwärtigen Machtkonstellationen in der Regierungspartei muss bezweifelt werden, dass die Regierung dazu bereit oder dazu in der Lage ist, den dafür notwendigen politischen Willen zu mobilisieren. Auf ein landesweit einheitliches Katastermodell hat sich die guatemaltekische Regierung mit der internationalen Geberseite, wo es divergierende Vorstellungen über die Art des Katasters gibt, bisher noch nicht einigen können.

4.1.3 Die Situation im Bildungssektor in Guatemala

Offizielle Amtssprache in Guatemala ist das Spanische (*castellano*). Zudem gibt es noch 21 Maya-Sprachen sowie die Sprachen der afro-karibischen Einwohner an der karibischen Ostküste (*Xinca* und *Garífuna*). Den Anteil der indigenen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung schätzt man auf 50% – 60%.²⁹¹

²⁸⁹ *Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos Sobre la Tierra.*

²⁹⁰ Bedingung dafür, dass CONTIERRA aktiv werden kann, ist die Zustimmung aller Konfliktparteien. Im Fall von Landbesetzungen ist eine Vermittlungstätigkeit ausgeschlossen, wenn die illegale Besetzung nicht rückgängig gemacht wird.

²⁹¹ S. ONU: Guatemala: La Fuerza Incluyente, S. 239 bzw. Allebrand, Rainer (Hg.): Die Erben der Maya. Indianischer Aufbruch, Unkel/Rhein, Bad Honnef 1997, S. 71ff. Genaue Angaben lassen sich nicht machen, da es kein eindeutiges Kriterium für die Zugehörigkeit zur Gruppe der Maya gibt und auch die vorliegenden Statistiken oft nicht objektiv sind.

Die bedeutendsten Maya-Sprachen, die von fast 70 % der guatemaltekischen Maya-Bevölkerung gesprochen werden, sind *K'iché*, *Mam*, *Kaqchikel* und *Q'eqchi'*.²⁹² Fast in allen Maya-Sprachen gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Dialekte, die auch innerhalb eines Sprachraums variieren und damit die Verständigung selbst in einer Region mit einer dominierenden indigenen Sprache erschweren. Diese Tatsache hat bisher auch die Entwicklung einer standardisierten Schriftsprache verhindert.

Spanisch ist die vorherrschende Sprache des öffentlichen Lebens, während die Maya-Sprachen fast nur noch auf der lokalen und häuslichen Ebene gesprochen werden. Die Beherrschung des Spanischen ist nicht nur für den Umgang mit staatlichen Institutionen notwendig, sondern oft auch für die Verständigung zwischen den verschiedenen Ethnien unerlässlich.

Charakteristische Merkmale des guatemaltekischen Bildungssystems sind dessen starre hierarchisch-zentralistische Entscheidungsstrukturen, geringe Effizienz, geringe Flexibilität des Schulkalenders bzw. des Schulbetriebs und eine sehr ungleich gewichtete regionale Ressourcenzuteilung. Ein wichtiger Grund für diese Schwächen ist ein problematischer normativer Rahmen, der sich bisher in hohem Maße negativ auf die allgemeine Leistungsfähigkeit des Erziehungsministeriums ausgewirkt hat.²⁹³ Dies wird noch durch gravierende Mängel bei der Schulaufsicht verschärft, welche die Betreuung von Schulen nur in sehr eingeschränktem Maße zulassen. Im Jahr 1987 setzte ein Dezentralisierungsprozess in der Bildungsverwaltung ein, in dessen Rahmen eine Regionalisierungsstrategie zur Effizienzsteigerung verfolgt wird. Trotz Fortschritten haben die weiter fortbestehende zentralisierte Verwaltung wie auch mangelnde rechtliche Normen bisher eine effektive Dezentralisierung verhindert.

Die im Rahmen des Abkommens über die Identität und die Rechte der indigenen Völker (März 1995) beschlossene und gemeinsam von Vertretern der Regierung und der Zivilgesellschaft erarbeitete Bildungsreform wird von der Weltbank (IBRD), der Interamerikanischen Entwicklungsbank (BID), der EU und der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unterstützt. Ein zentrales Ziel ist die Verbesserung des Zugangs zu Bildungseinrichtungen, d.h. man möchte den Zugang zur Primarschulbildung für alle Kinder zwischen 7 und 12 Jahren

²⁹² Neben Xinka und Garífuna, die von den Nachkommen afrikanischer Einwanderer gesprochen werden, gibt es auch einige Maya-Sprachen, die nur von einigen wenigen Tausend Personen gesprochen werden.

²⁹³ So besitzt das Erziehungsministerium keine ausreichende administrative Autonomie, da die Ausgabenkontrolle in die Zuständigkeit des Finanzministeriums fällt, was oft mit sehr langwierigen und schwerfälligen Genehmigungen verbunden ist. Die Zuständigkeit des Erziehungsministers für die Stellenbesetzung innerhalb des Ministeriums verhindert zudem eine effektivere Rekrutierungspolitik. Außerdem ist die Besoldungspolitik weder leistungsorientiert noch genügt sie bildungspolitischen Ansprüchen, da es keine (finanziellen) Anreize gibt für die Annahme von Stellen in abgelegenen ländlichen Regionen oder von Stellen, welche die Beherrschung mehrerer Unterrichtssprachen voraussetzen.

sowie eine Alphabetisierungsrate von 70 % im Jahr 2000 zu erreichen. Weitere Ziele sind die Verbesserung des Zugangs zu Bildung für Frauen, die Einführung und Verbesserung des zweisprachigen Unterrichts sowie die Verbesserung der Gemeindebeteiligung bei Bildungsfragen. Zudem soll das Erziehungsministerium u.a. durch die Verlagerung von Zuständigkeiten auf die regionale Ebene dezentralisiert und dessen Effizienz erhöht werden.²⁹⁴

Die in den Friedensverträgen vereinbarte Steigerung der Bildungsausgaben um 50 % bis zum Jahr 2000 konnte durch Ausgabensteigerungen von 1,7 % (1995) auf 2,4 % des BIP schon 1999 fast erreicht werden. In den letzten Jahren hat also eine Schwerpunktverschiebung der staatlichen Ausgaben zugunsten der Bildung stattgefunden.²⁹⁵ Dennoch zählt Guatemala in dieser Hinsicht immer noch zu den absoluten Schlusslichtern in der Region Lateinamerika und Karibik.²⁹⁶

Während der prozentuale Anteil der Analphabeten an der Gesamtbevölkerung in Guatemala 1996 noch 36,2 % betrug, ging dieser im Jahr 1999 auf 29,8 % zurück, wobei der Anteil der Gruppe der Frauen mit 34,9 % erheblich höher war als bei der Gruppe der Männer mit 24,8 %. Ländliche Regionen wiesen mit 42,6 % (1998) einen wesentlich höheren Anteil auf als städtische Regionen mit 15,5 %. Verglichen mit dem Referenzjahr 1996 ist aber ein eindeutiger Rückgang der Analphabetenrate in allen Landesregionen zu verzeichnen.²⁹⁷ Nach ethnischer Zugehörigkeit differenziert liegt in den Gebieten mit mehr als 75 % indigener Bevölkerung, die oft auch die früheren Konfliktzonen darstellen, die Analphabetenrate um rd. 80 % höher als in solchen Gebieten, wo die indigene Bevölkerung nur weniger als 25 % der Bevölkerung darstellt. Insgesamt beträgt die Alphabetenrate (1999) im Landesdurchschnitt bei der indigenen Bevölkerung nur 57,5 %, während sie bei der nicht-indigenen Bevölkerung bei 78,6 % liegt.²⁹⁸

²⁹⁴ Vgl. dazu auch PRONADE: Propuesta de Financiamiento, April 1997.

²⁹⁵ Der Anteil des Bildungsministeriums MINEDUC am gesamten Staatshaushalt stieg ebenfalls von 9,8 % (605,5 Mio. Q.) im Jahr 1991 auf 16,3 % (2617,2 Mio. Q.) im Jahr 1998.

²⁹⁶ Der regionale Durchschnitt in Lateinamerika beträgt 3,6 % und auch im zentralamerikanischen Vergleich (Costa Rica: 5,4 %, El Salvador: 2,5 %, Honduras: 3,6 %, Nicaragua: 3,9 %; bezogen auf 1997) nimmt Guatemala den letzten Platz ein. Lediglich Haiti weist in diesem Bereich noch schlechtere Werte auf. S. ONU: Guatemala: La Fuerza Incluyente, S. 232 und World Bank: World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty, Washington D.C. 2000, S. 284f.

²⁹⁷ Die Analphabetenrate in der Hauptstadtregion betrug 1999 z.B. lediglich 11 %, während sie in den von den kriegesischen Auseinandersetzungen der Vergangenheit besonders betroffenen ländlichen Provinzen zwischen 42 % und 53 % betrug.

²⁹⁸ Die mangelnde Alphabetisierung in überwiegend von indigenen Gruppen bewohnten Gebieten hängt mit verschiedenen Gründen zusammen, einerseits mit der dort vorherrschenden Sprachenvielfalt bzw. andererseits mit mangelhaften Spanischkenntnissen, aber auch mit dem in entlegenen Gebieten oft bestehenden Mangel an geeigneten Programmen, die auch die soziolinguistischen und soziokulturellen Bedingungen angemessen berücksichtigen. Vgl. ONU: Guatemala: El Rostro Rural, S. 52 bzw. ONU: Guatemala: La Fuerza Incluyente, S. 282ff.

Es muss jedoch nicht automatisch ein starker Zusammenhang zwischen dem Grad des Analphabetismus und der ethnischen Zugehörigkeit bestehen. Eine stärkere Korrelation scheint es zwischen Analphabetismus und Wohnort (städtische vs. ländliche Gebiete) in der Hinsicht zu geben, dass die Bedingungen im ländlichen Raum, z.B. die geographische Dispersion und der schwierigere Zugang zur dortigen Bevölkerung, einige der wesentlichen Gründe für die höheren Analphabetenraten darstellen.²⁹⁹

Die Anzahl guatemalteckischer Kinder im primarschulfähigen Alter betrug im Jahr 1998 rd. 1,8 Mio., von denen aber im Landesdurchschnitt nur 55,5 % auch am Unterricht teilnahmen. Die Ausscheidungsraten im Primarschulbereich lagen 1999 im landesweiten Durchschnitt bei 11,4 % (städtischer Bereich: 5,4 %; ländlicher Bereich: 14,2 %), während die Wiederholungs-raten 1999 in Guatemala 17,1 % (Jungen) bzw. 15 % (Mädchen) betrugen. Die ehemaligen Bürgerkriegsgebiete im westlichen Hochland haben hier teilweise deutlich schlechtere Werte aufzuweisen. Die Dauer des Schulbesuchs beträgt in Guatemala durchschnittlich 2,3 Jahre, wobei die indigene Bevölkerung mit 1,3 Jahren signifikant schlechter gestellt ist.³⁰⁰

Ein Großteil der Lehrer hat keine spezifisch ländlich ausgerichtete oder zweisprachige Primarschullehrerausbildung genossen. Neben extrem geringen Ausgaben für Lehrmaterialien und der oft fehlenden oder sehr mangelhaften schulischen Infrastruktur hat das geringe Leistungsniveau der Lehrer zur geringen Effizienz des guatemalteckischen Primarschulsystems insbesondere im ländlichen Raum beigetragen. Obwohl ein starkes Wachstum der Ausgaben für die Primarschulbildung innerhalb des gesamten Bildungsbudgets stattgefunden hat, gibt es deutliche regionale Differenzen, da die Ausgaben in städtischen Regionen wesentlich höher sind als in ländlichen Gebieten.³⁰¹ In das bilinguale Erziehungsprogramm des Bildungsministeriums sind bisher nur rd. 500 Schulen einbezogen worden. Die Einführung der zweisprachigen interkulturellen Erziehung befindet sich in Guatemala also noch in einem frühen Anfangsstadium.

Die seit Januar 2000 amtierende Regierung unter Präsident Alfonso Portillo hat angekündigt, dass sie den guatemalteckischen Demokratisierungsprozess u.a. auch über eine dementsprechend orientierte Bildungspolitik stärken möchte. Dazu soll die Diskriminierung der indigenen Bevölkerung abgebaut und die multikulturelle sowie die multilinguale Realität Guatemalas anerkannt werden. Außerdem ist eine Weiterführung der Bildungsreform geplant, was eine

²⁹⁹ Vgl. ONU: Guatemala: El Rostro Rural, S. 52f.

³⁰⁰ Ebd., S. 53, 233 und ONU: Guatemala: La Fuerza Incluyente, S. 282ff.

³⁰¹ Dieser Unterschied lässt sich einerseits darauf zurückführen, dass die in den städtischen Gebieten angestellten Lehrer oft ein höheres Dienstalter und höhere Gehälter aufweisen, andererseits allerdings auch auf die geringeren Sachinvestitionen im ländlichen Raum.

weitere Dezentralisierung der Schulverwaltung, die Durchführung von Alphabetisierungsprogrammen,³⁰² zweisprachigen Unterricht, den Ausbau technischer Studiengänge und die Professionalisierung der Lehrer umfasst. Zudem ist die Erarbeitung eines nationalen Plans für das Erziehungswesen (2000 bis 2020) vorgesehen.

4.1.4 Die ethnisch-kulturelle Problematik

Am 16. Mai 1999 scheiterte ein Referendum, in dem über Änderungen der guatemaltekischen Verfassung abgestimmt wurde. Damit sollte u.a. auch die in den Friedensverträgen beschlossene vollständige soziale, politische und rechtliche Anerkennung der indigenen Bevölkerung umgesetzt werden. Insbesondere dieser Aspekt wird auch für die Ablehnung verantwortlich gemacht.³⁰³ Der Friedensprozess erlitt damit einen herben Rückschlag. Es lässt sich feststellen, dass die (ländlichen) Gebiete, in denen indigene Bevölkerungsgruppen dominieren und die fast deckungsgleich mit den von den kriegesischen Auseinandersetzungen am schwersten betroffenen Gebieten sind, überwiegend mit „Ja“ und Gebiete mit ladinischer oder gemischter Bevölkerung überwiegend mit „Nein“ stimmten.³⁰⁴

Gründe für die Ablehnung der vorgeschlagenen Verfassungsänderungen werden darin gesehen, dass die Bevölkerung von der Regierung und den politischen Kräften, die in ihrer großen Mehrheit die Verfassungsreformen unterstützten, insgesamt zu wenig über die Bedeutung der geplanten Änderungen informiert wurde und es zu viele Abstimmungspunkte gegeben hat. Zudem deutet das Abstimmungsergebnis auch darauf hin, dass ein großer Teil der städtischen und ladinischen Bevölkerung nicht von der Notwendigkeit der Reformen überzeugt werden konnte und diesen weiterhin skeptisch bzw. ablehnend gegenübersteht.³⁰⁵

Auch die gegenwärtige Regierung unter Präsident Portillo betont, dass Guatemala – wie es auch in der Verfassung verankert ist – eine multikulturelle und multilinguale Gesellschaft ist und deswegen Reformen im Bildungsbereich notwendig sind. Dennoch gibt es viele (praktische) Probleme und Schwierigkeiten hinsichtlich einer stärkeren Umsetzung der Rechte der indigenen Bevölkerung. Dies hängt auch mit der fehlenden politischen Geschlossenheit der

³⁰² Mit dem „Programa Nacional de Alfabetización“ möchte man die Analphabetenrate innerhalb von vier Jahren um 15 % reduzieren und 2,8 Mio. Menschen erreichen.

³⁰³ Die 50 Reformen, von denen zehn einen direkten Bezug zum Friedensprozess hatten, wurden den Bürgern in vier Frageblöcken zur Abstimmung vorgelegt: 1. Nation, soziale Rechte und *indígena*-Angelegenheiten, 2. Exekutive, Rolle des Militärs, 3. Legislative und 4. Justiz. Alle vier Reformblöcke wurden mehrheitlich abgelehnt. Die Wahlbeteiligung war sehr gering und betrug lediglich 18 %. Vgl. Fischer-Bollin, Peter: Der Populismus siegt auch in Guatemala, S. 64.

³⁰⁴ S. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES): La Cultura Democrática de los Guatemaltecos, Revista ASIES 2/2000, S. 91ff.

³⁰⁵ Vgl. MINUGUA: Cuarto Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala, Ciudad de Guatemala November 1999, S. 23.

indígenas zusammen. Organisationen, welche die Interessen der indigenen Bevölkerung vertreten, leiden darunter, dass sie keine einheitliche Linie haben und untereinander zerstritten sind in der Frage, welche politische Strategie ihre Rechte am besten fördern kann. Das ist auch ein wesentlicher Grund dafür, dass die indigene Bevölkerung bisher noch nicht ihre politische Bedeutung angemessen zur Geltung bringen konnte.

Der für Maya-Führer prinzipielle Grundsatz der territorialen Autonomie ist wegen der ethnischen Heterogenität vieler Siedlungsgebiete, die durch die Flüchtlingsbewegungen noch intensiviert wurde, nur sehr schwer administrativ umzusetzen. Außerdem bestehen in vielen indigenen Dörfern parallele Führungsstrukturen, die einerseits von traditionellen, spirituellen Autoritäten verkörpert werden, denen andererseits mehr „entwicklungsorientierte“ Komitees gegenüberstehen.

Das massive Einfordern von mehr Rechten für die indigene Bevölkerung stößt bei großen Teilen der *ladinos* in Guatemala auf erhebliche Vorbehalte und Ängste. Diese sind oft zurückzuführen auf die fehlenden Kenntnisse bezüglich der Maya-Kultur, die als potenziell bedrohlich empfunden wird.

4.1.5 Das Justizsystem und die öffentliche Sicherheit

Die Probleme des guatemalteken Justizsystems, das eine der großen strukturellen Schwachpunkte des Staates ist, sind weit verbreitete Korruption, Versuche politischer Einflussnahme, eine ungenügende finanzielle Ausstattung sowie fehlende Unabhängigkeit und nicht vorhandene Rechtssicherheit auf allen Ebenen. Dies findet seinen Ausdruck in Drohungen und Einschüchterungen gegenüber Anwälten und Richtern. Zudem zeigen sich die Missstände nicht nur bei gewöhnlichen Rechtsangelegenheiten wie z.B. dem Kauf oder Verkauf von Grundstücken, sondern am deutlichsten in der fehlenden rechtlichen Ahndung von Straftaten. Bisher hat es fast keine Verurteilungen von Personen gegeben, die für die schweren Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit Verantwortung tragen.³⁰⁶ Die allgemeine Straflosigkeit trifft aber ebenso im Fall der alltäglichen Kriminalität zu. Nach Angaben von

³⁰⁶ Ein prominentes Beispiel ist der nach über drei Jahren noch immer nicht aufgeklärte Mord an Bischof Juan Gerardi, dem ehemaligen Koordinator des Projekts der katholischen Kirche zur Aufarbeitung der Vergangenheit Guatemalas. Die Schwierigkeit, in Guatemala überhaupt einen Prozess in diesem Kontext initiieren zu können, hat die Nobelpreisträgerin Rigoberta Menchú Tum dazu bewogen, im Dezember 1999 vor dem spanischen Gerichtshof Anklage wegen Völkermords, Staatsterrorismus und Folter u.a. gegen drei Generäle und ehemalige Staatsschefs während der Militärdiktatur (Mejía Victores, Lucas García und den amtierenden Parlamentspräsidenten Ríos Montt) zu erheben. Am 27. März 2000 erklärten die spanischen Gerichte ihre Zuständigkeit in der Sache. Der Klage schlossen sich Familien von Opfern und verschiedene guatemaltekeische Organisationen an, unter anderem auch die staatliche PDH. Daraufhin wurde Rigoberta Menchú u.a. wegen Landesverrats und Bruch der Verfassung verklagt.

MINUGUA ist die nach dem offiziellen Friedensschluss neu gegründete nationale Polizei (PNC)³⁰⁷ in der jüngsten Vergangenheit die Institution gewesen, welche die Hauptverantwortung für Menschenrechtsverletzungen zu tragen hat. Einige ihrer Mitglieder werden für extralegale Tötungen, Folter und Fälle „sozialer Säuberung“ verantwortlich gemacht.³⁰⁸ Damit hat die Zivilpolizei in gewissem Ausmaß das Militär in dieser unrühmlichen Rolle ersetzt.

Dafür verantwortlich ist auch eine mangelhafte Ausbildung der Polizisten, welche die besonderen soziokulturellen Bedingungen in Guatemala nicht berücksichtigt und zudem die Tatsache, dass mit 61 % ein Großteil der Polizeikräfte Mitglieder der früheren Sicherheitsorgane waren, die in der Vergangenheit in schwere Menschenrechtsverletzungen verwickelt waren. Eine interne Säuberung mit dem Ziel der Entfernung „belasteter“ Mitglieder aus dem Polizeidienst konnte bisher noch nicht vollständig durchgeführt werden. Verschärfend hinzu kommen noch eine sehr geringe Kapazität bei der Durchführung polizeilicher Untersuchungen, eine nicht adäquate Ausrüstung bzw. Infrastruktur sowie administrative und organisatorische Schwächen.³⁰⁹

An die Stelle politisch sanktionierter Gewalt ist in der jüngsten Vergangenheit ein erhebliches Ausmaß an allgemeiner, nicht-staatlicher Gewalt und Kriminalität getreten, wobei die organisierte Form der Kriminalität hier eine besondere Rolle spielt. Es ist ein offenes Geheimnis und teilweise auch durch entsprechende Verurteilungen belegt, dass auch (ehemalige) Angehörige der staatlichen Sicherheitsdienste bzw. des Militärs an solchen kriminellen Aktivitäten beteiligt sind.³¹⁰

Diese Situation hat dazu geführt, dass angesichts fehlenden Schutzes seitens staatlicher Organe die Lynchjustiz gegenüber tatsächlichen oder vermeintlichen Straftätern zugenommen hat, was wiederum die schon bestehende ausgeprägte Kultur der Gewalt in Guatemala auch nach dem offiziellen Friedensschluss weiter gefördert hat.

Die in dem entsprechenden Teilabkommen vom September 1996 zur Stärkung der staatlichen Verwaltung beschlossenen Reformen des guatemaltekischen Justizwesens (u.a. Maßnahmen zur Bekämpfung von Straflosigkeit und Korruption, zur Verbesserung des Zugangs für die indigene Bevölkerung, zur Erhöhung der Effizienz usw.) sind trotz umfangreicher Förderpro-

³⁰⁷ Die *Policia Nacional Civil* besteht aus 16205 Personen und ist in allen 22 Provinzen des Landes vertreten.

³⁰⁸ Vgl. MINUGUA: *Undécimo Informe sobre Derechos Humanos*, S. 24.

³⁰⁹ Der geringe Teil der Polizeikräfte, der eine indigene Sprache spricht (weniger als 7 %), wird zudem z.T. auch oft nicht nach vorhandenen Sprachkenntnissen eingesetzt. Eine UN-Studie fand kürzlich heraus, dass nur 10 % aller Morde überhaupt vor Gericht gebracht werden und von diesen nur sehr wenige mit einer Verurteilung enden. S. MINUGUA: *Quinto Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala*, Guatemala September 2000, S. 19 sowie Human Rights Watch: *Human Rights Watch World Report 2001*, Guatemala.

³¹⁰ Vgl. zur aktuellen Sicherheitslage in Guatemala ONU: *Guatemala: El Rostro Rural*, S. 87-97.

gramme der internationalen Gemeinschaft bisher nur sehr schleppend vorangekommen.³¹¹ Auch die deutsche Bundesregierung hatte Mittel bereit gestellt, allerdings wegen nicht gegebener Voraussetzungen und des großen Engagements anderer Geber in diesem Bereich ihre Pläne geändert.

Die notwendigen Reformen werden bisher einerseits durch Gesetzeslücken behindert, andererseits gibt es politisch einflussreiche Kräfte in der Portillo-Regierung und in Kreisen des Militärs, die entsprechende Bemühungen in diese Richtung systematisch blockieren und Druck auf Anwälte und Richter ausüben. Am 26. Februar 2000 trat ein Gesetz zur Regelung der richterlichen Laufbahn in Kraft, das trotz verschiedener Fehler und Mängel einen wichtigen Fortschritt im Justizsektor darstellt.³¹² Besonders die indigene Bevölkerung hat nur sehr begrenzt Zugang zu Justizeinrichtungen, da sich die Angeklagten oft nicht in der Muttersprache verteidigen können und es in den Gerichten an Übersetzungsdiensten fehlt. Die Schaffung von dezentralen *casas de justicia*, die alle wichtigen Dienstleistungen anbieten sowie die Einrichtung von Vermittlungsinstanzen haben hier zwar den Zugang zur Justiz verbessern, bisher jedoch noch nicht rechtsstaatliche Verhältnisse durchsetzen können.

³¹¹ Die zugesagten Gelder in beträchtlicher Höhe (insbesondere von der Interamerikanischen Entwicklungsbank mit 25 Mio. US \$, aber auch von USAID, Spanien, Schweden u.a.) konnten bisher wegen der genannten Umsetzungsschwierigkeiten noch nicht abgerufen werden.

³¹² So gibt es beispielsweise Befürchtungen, dass die richterliche Unabhängigkeit nicht hinreichend gewährleistet ist. Vgl. MINUGUA: Quinto Informe del Secretario General, S. 17.

4.2 Der deutsche Beitrag zur Entschärfung der sozialen und ökonomischen Ursachen

4.2.1 Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Guatemala

Die Abhängigkeit Guatemalas von ausländischer Hilfe ist verglichen mit den Nachbarländern Honduras und Nicaragua gering und betrug von 1994 bis 1998 im Durchschnitt 1,4 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Auch die Auslandsverschuldung ist im regionalen Vergleich niedrig. Guatemala erhielt nach OECD-Angaben von 1994 bis 1998 insgesamt mehr als 1,1 Mrd. \$ an ODA-Nettoauszahlungen.³¹³ Neben den multilateralen Gebern wie der Weltbank, der Interamerikanischen Entwicklungsbank und der EU ist Deutschland nach Japan und den USA noch vor allen anderen europäischen Ländern der drittgrößte bilaterale Geber in Guatemala. Der deutsche Anteil an den gesamten ODA-Nettoauszahlungen von 1994 bis 1998 betrug 130,4 Mio. \$ (11,7 %), während der Anteil der multilateralen Geber 258,7 Mio. \$ (23,3 %) ausmachte.³¹⁴

Das Treffen der Konsultativgruppe Guatemala Ende Januar 1997 erbrachte Zusagen von 1,9 Mrd. \$ (BID: 800 Mio. \$, Weltbank: 400 Mio. \$, EU und USA jeweils 260 Mio. \$). Mehr als die Hälfte der Förderzusagen im bilateralen Bereich entfallen auf Projekte im Rahmen der sozialen Infrastruktur (Bildung, Gesundheit, Trinkwasser- und Sanitärversorgung). Dabei haben insbesondere die Sozialfonds FIS und (in geringerem Maße) FONAPAZ erhebliche Mittel akquirieren können (insgesamt rd. 240 Mio. \$). Generell sind alle zentralen Themen der Friedensabkommen in die Zusagen einbezogen.

Überschneidungen der deutschen EZ mit anderen Gebern bestehen insbesondere im Bereich der Sozialfonds und auch bei dem ländlichen Primarschulprogramm PRONADE, die in Zusammenarbeit mit der Weltbank, der BID und der EU als Teil von größeren Programmen unterstützt werden.

Guatemala stellt nach der neu eingeführten Einteilung der Länder in Schwerpunktländer und Partnerländer ein Partnerland³¹⁵ der deutschen EZ dar. Im Rahmen der deutschen EZ wurden im Bereich der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) bisher ca. 240 Mio. DM für 12 laufende Vorhaben zugesagt und davon sind etwa zwei Drittel der Mittel im Bereich der sozialen Infra-

³¹³ ODA-Nettoauszahlungen bezeichnen das Gesamtvolumen aller Leistungen, die im Rahmen der ODA an die Entwicklungsländer vergeben werden, von denen die Tilgungszahlungen auf frühere Kredite sowie das in die Geberländer zurückgeflossene Kapital abgezogen werden.

³¹⁴ Vgl. OECD: Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 1994-1998, Paris 2000, S. 66f., 150.

³¹⁵ In den Schwerpunktländern soll das gesamte Instrumentarium der EZ in möglichst nur drei Schwerpunkten seine Wirkung entfalten, während die Arbeit in Partnerländern nach Möglichkeit auf einen Schwerpunkt konzentriert wird. Für die Schwerpunktländer liegen in der Regel Länderkonzepte vor, was für die Partnerländer nicht vorgesehen ist.

struktur im weiteren Sinne vorgesehen (Sozialfonds, Bildungsprogramme bzw. Wasserver- und Abwasserentsorgung jeweils rd. 20 %, Basisgesundheits 5 %). Investitionen und Vorhaben in diesem Bereich bilden einen eindeutigen Schwerpunktbereich der FZ in Guatemala, der weitgehend auch dem Schwerpunkt der gesamten Entwicklungszusammenarbeit der internationalen Gebergemeinschaft mit Guatemala entspricht.

Im Bereich der Technischen Zusammenarbeit (TZ) befinden sich gegenwärtig 14 Projekte in der Durchführungsphase, wofür rd. 130 Mio. DM zugesagt wurden. Der Schwerpunkt liegt hier im Bereich der ländlichen Regionalentwicklung, der Dezentralisierung, der Grundbildung und der Basisgesundheits, wird sich aber mittelfristig stärker zur Förderung des Friedens- und Versöhnungsprozesses in Guatemala verschieben.

Bei näherer Betrachtung der geographischen Verteilung der Projekte bzw. der Zielgruppen und der Projekt- bzw. Programmziele lässt sich feststellen, dass die staatliche EZ in Guatemala von ihrer generellen Ausrichtung her in hohem Maße grundbedürfnis- bzw. armutsorientiert ist, sich fast ausschließlich auf arme ländliche Regionen konzentriert und damit auch bevorzugt die indigene Bevölkerung als Zielgruppe hat.³¹⁶

Auch Kirchen, politische Stiftungen und private Träger unterstützen die Arbeit ihrer Partner im Bereich der Armutsbekämpfung, der Demokratieförderung, der Dezentralisierung und der Stärkung von Organisationen der Zivilgesellschaft. Der DED hat seine Schwerpunkte beim Ressourcenschutz, der Förderung von lokalen Organisationen und der Frauenförderung, während die Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) die Bereiche Dezentralisierung, Justizreform und Menschenrechten fördert.

Im nächsten Kapitel werden die drei FZ-Programme „Sozialinvestitionsfonds-Programm FIS“ und „Basisinfrastrukturprogramm-FONAPAZ“ im Bereich der sozialen Infrastruktur sowie „Ländliche Primarschulbildung – PRONADE“ im Bildungssektor näher untersucht werden. Alle drei Programme entfalten ihre Wirkung in entlegenen Regionen, die in hohem Maße unter den kriegesischen Auseinandersetzungen der Vergangenheit zu leiden hatten und in denen sich auch viele Flüchtlinge und Binnenvertriebene wieder angesiedelt haben. Zudem haben alle drei Programme für die deutsche EZ, die internationalen Geberorganisationen und auch für die guatemaltekeische Seite einen hohen Stellenwert.

³¹⁶ Hierunter fallen im Bereich der TZ zwei Programme zur ländlichen Regionalentwicklung in den Provinzen Quiché und Las Verapaces (33,3 Mio. DM), im Bereich der FZ die Förderung der Sozial(investitions)fonds (55 Mio. DM) und ländliche Wasser- und Sanitärversorgungsprogramme im westlichen Hochland Guatemalas (52,8 Mio. DM). Zwei ländliche Gesundheitsprogramme (16 Mio. DM) werden in Kooperation zwischen FZ und TZ arbeitsteilig-komplementär in den Provinzen Huehuetenango und Quiché durchgeführt. Im Bildungsbereich sind das ländliche Primarschulprogramm PRONADE (FZ) sowie ein Grundbildungsprogramm (TZ) zur Förderung der interkulturellen, zweisprachigen Erziehung zu nennen (insgesamt 71 Mio. DM).

4.2.2 Der „Nationale Fonds für den Frieden“ (FONAPAZ)

Die guatemalteckische Regierung rief im Juni 1991 den *Fondo Nacional para la Paz* ins Leben.³¹⁷ Dieser stellte Anfang der 90er Jahre ein positives politisches Signal dar und war einer der zentralen Pfeiler des Friedensplans des damaligen Präsidenten Serrano. Der Fonds hatte anfangs die explizite Zielsetzung, die Reintegration der während der kriegesischen Auseinandersetzungen Vertriebenen zu fördern. Dabei sollte der Fonds allgemein zur Unterstützung des sich langsam abzeichnenden Friedensprozesses dienen.

Sein Aktionsradius beschränkte sich anfangs auf die so genannte „Friedenszone“ Zonapaz, die vor allem die vom Bürgerkrieg besonders betroffenen Departements Petén, Quiché, Huehuetenango, Totonicapán, Sololá, Chimaltenango, Las Verapaces und San Marcos umfasste. Später wurde FONAPAZ aber auch für andere Regionen des Landes geöffnet.

In den Anfangsjahren wollte die Regierung insbesondere durch den Kauf von Land mit staatlichen Geldern³¹⁸ die Grundlage für die Wiedereingliederung der entwurzelten Bevölkerung legen. Davon profitierten anfangs vor allem die aus Mexiko zurückgekehrten Flüchtlinge als die am besten organisierte Teilgruppe der entwurzelten Bevölkerung. Später wurden dann auch – allerdings in weit geringerem Maße – andere Gruppen wie die intern Vertriebenen, an vorderster Stelle die „Gemeinden im Widerstand“ (*Comunidades de Población en Resistencia*, CPR), aber ebenso demobilisierte Guerilla-Gruppen und deaktivierte Verbände des guatemalteckischen Militärs berücksichtigt.

Parallel zur aktiven Förderung der Rückführung und Wiederansiedlung der vertriebenen Bevölkerung sollen durch die Schaffung von Anlagen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur auch die Lebensbedingungen in den von den Auswirkungen des Bürgerkrieges besonders beeinträchtigten Regionen, die häufig auch mit den Wiederansiedlungsgebieten identisch sind, verbessert werden.

Seit dem im Dezember 1996 geschlossenen Friedensvertrag hat sich die spezielle Fokussierung auf eine vorrangige Zielgruppe (Flüchtlinge, Vertriebene) zu einem breiteren Ansatz

³¹⁷ Der *Fondo Nacional para la Paz* stellt eine öffentliche Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit dar. Die Leitung der Institution obliegt einem Generaldirektor, der vom Staatspräsidenten ernannt wird. Der Verwaltungsrat bzw. Vorstand von FONAPAZ, der Projektanträge, den Haushalt und die Geschäftspolitik genehmigt, besteht aus dem Generaldirektor, der gleichzeitig Vorstandspräsident ist, dem Finanzminister, dem Leiter der Planungsbehörde, einem Berater des Staatspräsidenten und einem Sekretär, der vom Präsidenten des Vorstands ernannt wird.

³¹⁸ Dabei gibt es zwei Kreditmodalitäten: *Créditos retornables* sind Kredite, die an die staatlichen Stellen (z.B. FONAPAZ) zurückgezahlt werden müssen. *Créditos no retornables* sind Kredite, die in einen gemeinschaftlichen Topf der Gruppe, Genossenschaft oder Gemeinde zurückfließen und damit für neue Investitionen oder Projekte der Kreditnehmer zur Verfügung stehen. Damit soll ein zusätzlicher Anreiz für die fristgemäße Rückzahlung der Kredite geschaffen werden.

verschoben, der die arme ländliche Bevölkerung auch in den Landesteilen einbezieht, die von den kriegerischen Auseinandersetzungen weniger betroffen waren, aber dennoch hohe Armutsraten aufweisen. Damit möchte man einer einseitigen Privilegierung einer spezifischen Gruppe und somit sozialen Spannungen zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen vorbeugen.

Mit dem Einverständnis der internationalen Geber hat sich FONAPAZ in seinen Aktivitäten denen des „regulären“ Sozialfonds FIS angenähert. Bis Ende 1996 kam neben Maßnahmen zur Wiederansiedlung bzw. zur Wiedereingliederung entwurzelter Bevölkerungsgruppen auch dem Bildungssektor eine hohe Priorität zu. In etwas geringerem Ausmaß wurden die Sektoren Infrastruktur (Straßen, Wege), Gesundheit und Institutionenförderung berücksichtigt.³¹⁹ Unter der Regierung Arzú gab es von 1996 bis 1999 vor allem eine massive Förderung der physischen Infrastruktur im Bereich des Wege- und Straßenbaus. In der jüngeren Vergangenheit hat es auch Versuche gegeben, den Bereichen Modernisierung und Dezentralisierung des Staates sowie auch dem Bereich der produktiven Projekte eine etwas größere Bedeutung einzuräumen.³²⁰ Mittel- und langfristig ist geplant, produktive Aktivitäten der armen ländlichen Bevölkerung stärker zu fördern und auf diese Weise zur Schaffung von Beschäftigung und Einkommen beizutragen.

Insgesamt fördert(e) das FONAPAZ-Gesamtprogramm insbesondere durch den kreditfinanzierten Landkauf die Rückkehr bzw. Wiedereingliederung der entwurzelten Bevölkerung sowie Investitionen zur Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur (Schulen, Gesundheitsposten, Trinkwasserversorgung, Straßen- und Wegebau, Erosionsschutzmaßnahmen usw.) und nicht zuletzt auch soziale Hilfsprogramme (z.B. Ernährungsberatung, Verteilung von Nahrungsmitteln und Medikamenten). Zudem standen auch Maßnahmen wie z.B. die Vergabe landwirtschaftlicher Kleinkredite, die temporäre Bezahlung von Lehrern sowie Fortbildungsmaßnahmen für Kommunalverwaltungen und Dorfgemeinschaften im Mittelpunkt.

FONAPAZ wird dabei gegenwärtig über Kredite oder nicht-rückzahlbare Zuschüsse von mehreren Gebern wie insbesondere der Zentralamerikanischen Bank für ökonomische Integ-

³¹⁹ Für Maßnahmen zur Wiedereingliederung der entwurzelten Bevölkerung wurden 30,5 % der FONAPAZ-Mittel, für die Bildung 19,8 %, für die Infrastruktur 12,7 %, für die Gesundheit 12 % und für die institutionelle Förderung 11,9 % verwandt (ausschließlich guatemaltekische Haushaltsmittel). S. dazu FONAPAZ: *Restaurando el tejido de la paz. FONAPAZ 1992-1996*, Guatemala o. J., S. 6f.

³²⁰ Der Bereich der Modernisierung des Staates beispielsweise hat für FONAPAZ bei den Ausgaben bisher die geringste Rolle gespielt. Nur etwa 12,4 % aller FONAPAZ-Mittel wurden bisher (Ende 1999) in diesem Bereich vergeben. S. FONAPAZ: *Obras, no palabras. Nuestra labor 1996-1999*, Guatemala o. J., S. 15.

ration (BCIE), der Interamerikanischen Entwicklungsbank, der Weltbank und der Europäischen Union finanziell unterstützt.³²¹

Während FONAPAZ anfangs in hohem Umfang aus guatemalteckischen Haushaltsmitteln finanziert wurde, hat sich trotz der Zunahme nationaler Mittel die Abhängigkeit von externen Zuflüssen seit dem offiziellen Friedensschluss Ende 1996 erhöht. Dies hat allerdings seinen Hauptgrund darin, dass sich in der Phase der Friedensverhandlungen die internationale Gemeinschaft oft noch zurückhielt und erst mit dem offiziellen Ende des Bürgerkrieges für viele internationale Geber die entsprechenden Voraussetzungen als gegeben angesehen werden, größere Mittel kurz-, mittel- und langfristig zur Verfügung zu stellen.³²²

4.2.3 Das Basisinfrastrukturprogramm FONAPAZ

Im April 1997 wurde zwischen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Regierung Guatemalas die Unterstützung des FONAPAZ im Rahmen eines Basisinfrastrukturprogramms vereinbart. Die Gesamtkosten betragen rd. 15 Mio. DM, von denen als Zuschuss 10 Mio. DM aus Mitteln der FZ, ca. 2 Mio. DM von der Republik Guatemala bzw. von FONAPAZ und die übrigen 3 Mio. DM von den begünstigten Zielgruppen erbracht werden sollen.

Das FZ-Vorhaben fügt sich in die allgemeine Zielsetzung des FONAPAZ ein, indem es das übergeordnete Ziel verfolgt, durch die Bekämpfung der Armut und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in den von den Auswirkungen des Bürgerkrieges besonders betroffenen Landesteilen einen Beitrag zur Konsolidierung des Friedensprozesses zu leisten.

Das Basisinfrastrukturprogramm FONAPAZ hat drei Programmziele:

1) Der Zugang der armen, ländlichen und indigenen Bevölkerung in den Konfliktzonen der Region Las Verapaces³²³ zu Einrichtungen der sozialen Infrastruktur soll verbessert werden.

³²¹ Die BCIE hat Zusagen in Höhe von insgesamt 90 Mio. \$ gemacht, während die BID 50 Mio. \$ und die Weltbank 30 Mio. \$ zur Verfügung stellt. Die EU hat rd. 24 Mio. \$ für verschiedene Projekte zugesagt, die vor allem der entwurzelten Bevölkerung und der demobilisierten Guerilla in den ehemaligen Konfliktzonen zugute kommen sollen. S. zu den finanziellen Größenordnungen der Programme bzw. Projekte, die von verschiedenen bilateralen und multilateralen Gebern unterstützt werden: FONAPAZ: Obras, no palabras, S. 17.

³²² Ende des Jahres 1999 befanden sich Projekte mit einem Wert von 327,1 Mio. \$ in der Durchführung und weitere geplante Projekte in Höhe von 69,6 Mio. \$ in der Verhandlungsphase. Der nationale Beitrag Guatemalas zu den schon gebilligten bzw. noch verhandelten Projekten im Gesamtwert von 396,7 Mio. \$ beträgt 63,5 Mio. \$ (rd. 16%).

³²³ Nach der ursprünglichen Planung sollte sich das Programm auf die Provinzen San Marcos und Totonicapán erstrecken. Als die Weltbank sich aber entschied, dort ihr Programm zur Gemeindeentwicklung durchzuführen, wick die deutsche Seite auf die oben genannten Regionen aus.

Dabei wird geplant, dass mindestens 80 % der Projekte Dorfgemeinschaften begünstigen sollen, die einen Zuzug von zurückgekehrten Flüchtlingen aufweisen.

2) Es wird die nachhaltige Nutzung, der Betrieb und die Unterhaltung der Einrichtungen der sozialen Infrastruktur in mindestens 80% der verschiedenen Einzelprojekte angestrebt.

3) In mindestens 80 % aller Projekte möchte man die aktive Teilnahme der Begünstigten über ihre Dorfgemeinschaften und Selbsthilfeorganisationen (wie z.B. Wassernutzerkomitees und Elterninitiativen) an der Vorbereitung, der Durchführung, dem Betrieb und der Unterhaltung der Infrastruktureinrichtungen erreichen.

Programmaßnahmen in diesem Kontext umfassen einerseits die Rehabilitierung, die Erweiterung und den Neubau von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur (Schulen, Basisgesundheitsseinrichtungen und einfache Trinkwasserversorgungsanlagen, Latrinen, ländliche Wege, Brücken usw.), andererseits einzelprojektbezogene Beratungsleistungen zwecks Aufrechterhaltung des ordnungsgemäßen Betriebs bzw. der Unterhaltung der Anlagen sowie Consultingleistungen.³²⁴

Das Programm hat den Anspruch, die Gruppe der Frauen in besonderer Weise in das Programm einzubeziehen und durch Verbesserungen in den „frauenrelevanten“ Bereichen Wasserversorgung, Bildung und Gesundheit zusätzlich zu entlasten. Das Basisinfrastrukturprogramm soll außerdem positive soziokulturelle Wirkungen haben, da es anstrebt, durch die aktive Teilnahme der vorwiegend indigenen Zielgruppen in allen Projektphasen traditionelle Organisationsformen der Maya zu stärken.

Kriterien für die Förderungswürdigkeit von Projekten im Rahmen des FZ-Programms sind, dass die Zielbevölkerung von den gewalttätigen Auseinandersetzungen im Rahmen des Bürgerkrieges betroffen sein muss, zudem in extremer Armut lebt, das Vorhaben von der Dorfbevölkerung Priorität erhält und die Nachhaltigkeit gewährleistet ist. Projektanträge können von Dorfgemeinschaften, Munizipalverwaltungen, NRO oder auch von den Sektorministerien gestellt werden.³²⁵ Die Verantwortung für den Betrieb und die Unterhaltung der im Rahmen der FZ-finanzierten Projekte gestaltet sich je nach betroffenem Sektor sehr unterschiedlich. So

³²⁴ Mit der Unterstützung des Projektträgers FONAPAZ wurde der deutsch-guatemalteckische Consultant GOPA-HIDROC beauftragt.

³²⁵ Mit der Durchführung der Projekte des FZ-Programms werden entweder private Kleinunternehmer wie z.B. Baufirmen bzw. Handwerker oder auch NRO, die von der Trägerinstitution FONAPAZ unter Vertrag genommen werden, beauftragt. Andererseits können aber auch auf der Grundlage von vertraglichen Abkommen zwischen FONAPAZ und den Munizipalverwaltungen (*convenios municipales*) Projekte abgewickelt werden, indem die Verantwortung für die Ausführung der Bauarbeiten an die lokalen Verwaltungen delegiert wird. Zudem gibt es auch noch die Alternative, bei kleineren Projekten bis 15000\$ die entsprechende Dorfgemeinde mit der Abwicklung der Arbeiten zu befassen (*contratación comunitaria*).

ist der Betrieb von Schulen und Basisgesundheitsseinrichtungen Aufgabe der dafür zuständigen Ministerien, für die Instandhaltung der Gebäude sind jedoch die Eltern und Nachbarschaftskomitees verantwortlich. Lokale Wassernutzerkomitees sollen die dörflichen Trinkwassersysteme betreiben und unterhalten, während für die Instandhaltung der Wege und die Übernahme der Kosten im Falle größerer Reparaturen die Munizipalverwaltungen verantwortlich zeichnen.

Obwohl das Vorhaben nach der ursprünglichen Planung direkt zur Integration von Bürgerkriegsflüchtlingen, Vertriebenen und Demobilisierten, die nach dem Abschluss des Friedensabkommens in größerer Zahl in die früheren Konfliktzonen zurückgekehrt sind, beitragen soll, kennt das Programm keine spezielle Kategorie für diese Gruppen. Eine privilegierte Behandlung oder spezielle Maßnahmen für die ehemaligen Flüchtlinge gibt es jedenfalls nicht. In den Projektunterlagen lassen sich keine Hinweise darauf finden, dass im Vorfeld untersucht wurde, ob die zurückgekehrten Flüchtlinge bzw. die intern Vertriebenen spezifische Bedürfnisse haben, die sich von denen der übergeordneten Zielgruppe der armen ländlichen Bevölkerung allgemein unterscheiden könnten.



Abbildung 12: Projektschild FONA-PAZ/KfW, Dorf El Tunal, Baja Verapaz
(Foto: Thomas Burgdorff)

Der Beitrag des FZ-Programms zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den früheren Bürgerkriegsgebieten soll an dieser Stelle exemplarisch anhand eines Projektdorfes untersucht werden, das im Mai 2000 vom Verfasser besucht wurde. Im Dorf 'El Tunal', das in der Nähe von Salamá, der regionalen Hauptstadt der Provinz Baja Verapaz gelegen ist, wurde von Oktober bis Dezember 1999 ein neues Schulgebäude, d.h. ein Klassenraum und ein weiterer Anbau für Kinder im Vorschulalter (*preprimaria*) errichtet. Die Arbeiten führte eine private Baufirma mit Hilfe von nichtqualifizierten Arbeitskräften des Dorfes durch. Zudem wurde das Schulgebäude für die älteren Kinder (*primaria*), das bereits seit 1995 existierte, komplett mit

Bücherregalen, Schreibtischen, Stühlen, Aktenschränken usw. ausgestattet. Nach Aussage eines dort unterrichtenden Lehrers gibt es zwar im Dorf Probleme mit dem Fehlen der Kinder in der Erntezeit von Juni bis Oktober, allerdings in geringerem Ausmaß als dies in anderen Gemeinden häufig der Fall ist. In den geführten Gesprächen zeigte sich ein hohes Maß an

Dankbarkeit für die Unterstützung, die das Programm KfW/FONAPAZ in Form der erwähnten Leistungen für die weitere Entwicklung der Gemeinde gebracht hat. Zudem wurde deutlich, dass nach Ansicht der Dorfbewohner der wegen eines defekten Wasserversorgungssystems aufgetretene Wassermangel im Sommer das gegenwärtig größte Problem im Dorf dar-



Abbildung 13: Schule, Projekt FONAPAZ/KfW, Dorf El Tunal (Foto: Thomas Burgdorff)

stellt.

Da FONAPAZ nach dem Antragsprinzip funktioniert, d.h. die Initiative eines Dorfes dem Bau einer Schule, einer Brücke oder einer anderen Infrastrukturmaßnahme vorausgegangen sein muss, deutet dies darauf hin, dass in diesem speziellen Fall die Erweiterung der Schule zwar eine der Prioritäten, aber nicht die einzige

gewesen sein muss. Man kann davon ausgehen, dass es in jeder der an dem FZ-Programm beteiligten Gemeinden verschiedene Bedürfnisse und Interessen gibt, die von unterschiedlichen Gruppen vertreten werden. An dieser Stelle stellt sich daher die Frage nach der Entscheidungsfindung und der demokratischen Legitimität innerhalb der Dörfer. Dies konnte zwar nicht in jedem Einzelfall überprüft werden, Gespräche in den Dörfern deuten jedoch darauf hin, dass sich gelegentlich Partikularinteressen gegenüber denen der Mehrheit der Dorfbewohner bei der Projektvergabe durchsetzen.

Angesichts der fehlenden Möglichkeit, im Rahmen des FZ-Programms ein zweites Projekt in ein und derselben Gemeinde zu finanzieren³²⁶, richtete man von Seiten des Dorfes auch Anträge an den Sozialfonds FIS, ohne aber bisher eine Antwort bekommen zu haben. Die Bewohner warten nach eigener Aussage auf Unterstützung von japanischer Seite, von der offenbar eine Zusage zur Finanzierung eines neuen Wasserversorgungssystems vorliegt. Gespräche und Beobachtungen in dem Dorf erweckten beim Autor den Eindruck, dass bei auftretenden Problemen auch geringerer Tragweite häufig nach dem Prinzip verfahren wird, zuerst alle möglichen externen Finanzierungsquellen zu überprüfen, bevor man versucht das Problem aus eigener Kraft zu lösen. Die Wahrscheinlichkeit dafür, dass sich ein Geldgeber findet, scheint

³²⁶ Diese Vereinbarung soll sicherstellen, dass möglichst viele Dörfer von den Projekten profitieren. Der erwähnte Lehrer wies darauf hin, dass vielleicht die japanische Entwicklungsagentur die für die Errichtung eines neuen Wasserversorgungssystems bzw. für die Reparatur des bereits bestehenden Systems notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung stellt.

in diesem konkreten Fall auch relativ hoch zu sein. Positiv ist die Tatsache, dass die internationale Gemeinschaft in den ländlichen Regionen des Landes auf breiter Front engagiert ist. Die teilweise zahlreichen Angebote der Geber und das sich davon ableitende ständige Vertrauen der ländlichen Bevölkerung auf fremde Hilfe haben jedoch auch einige sehr negative Konsequenzen, da dies der Eigeninitiative abträglich ist und die Entwicklung eigener Problemlösungskapazitäten behindert. Zur Erhöhung der Nachhaltigkeit der Projekte wäre es mittel- und langfristig besser, der bedürftigen Bevölkerung die für die Bewältigung der täglichen Probleme entsprechenden Fähigkeiten zu vermitteln, damit sich zukünftig auch das Denken hin zu mehr Eigenständigkeit und Eigenverantwortung ändert. Dies wird aber sehr wahrscheinlich nur langfristig zu erreichen sein. Die durch den offiziellen Friedensvertrag bedingte hohe Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft für Guatemala wird zukünftig tendenziell zurückgehen. Wenn später keine Hilfe von außen mehr zu erwarten ist, besteht die nicht geringe Gefahr, dass dann möglicherweise die Fähigkeiten fehlen, Probleme adäquat anzugehen.

Die mit dem Regierungswechsel Ende 1999 bzw. Anfang 2000 verbundenen Geschehnisse sollten sich sehr negativ auf die Durchführung des Basisinfrastrukturprogramms auswirken. Schon während der letzten Monate der vorherigen Regierung unter Arzú hatte sich die Durchführung der Bauarbeiten spürbar verlangsamt. Die gegenwärtig amtierende Regierung unter Präsident Portillo wirft der früheren Leitung von FONAPAZ vor, die Institution für Wahlkampfzwecke missbraucht bzw. guatemalteckische Haushaltsmittel nicht sachgemäß verwendet zu haben. Das Personal des Fonds wurde auf allen Ebenen ausgewechselt, was vielfältige Probleme mit sich brachte, da einerseits ein erhebliches Ausmaß an Erfahrung verloren ging und die neuen Mitarbeiter nur mit erheblichen Schwierigkeiten die Arbeit der Vorgänger haben fortsetzen können.³²⁷

Die Tatsache, dass einige der Bauarbeiten von der Vorgängerregierung nicht zu Ende geführt wurden, nahmen die neue Regierung und die neue Leitung des FONAPAZ zum Anlass, alle Projekte des Trägers einer sehr gründlichen Revision zu unterziehen und noch ausstehende Geldüberweisungen an die ausführenden Baufirmen vorerst einzustellen. Dies hat zu Baustopp, Nichtfertigstellungen und erheblichen Verzögerungen bei der Durchführung der Projekte geführt. Die beschriebenen Probleme haben wiederum zur Folge, dass die geschlossenen Verträge teilweise erneuert werden müssen, da der für die Durchführung der Bauarbeiten vertraglich fixierte Zeitraum bereits überschritten wurde. Der Unmut der beteiligten Fir-

³²⁷ Dies betraf auch Mitarbeiter, die mit FZ-Mitteln in dem für die Programmregion zuständigen Büro in Salamá (Baja Verapaz) ausgebildet worden waren.

men und der betroffenen Bevölkerung ist entsprechend groß. In einzelnen Fällen fehlt wegen mangelnder restlicher Auszahlungen lediglich der letzte Teil eines Werks, wie z.B. bei Schulgebäuden die Dächer. Die begünstigten Gruppen fühlen sich von FONAPAZ getäuscht und der Fonds hat bei diesen Gruppen erheblich an Ansehen verloren, was eventuell auch die Reputation des deutschen Mittelgebers KfW in Mitleidenschaft ziehen könnte. Es wird erhebliche Mühen kosten, das verspielte Vertrauen der betroffenen Bevölkerungsgruppen wiederherzustellen.³²⁸

Somit haben sich gravierende zeitliche Abweichungen gegenüber der ursprünglichen Planung ergeben. Nach dem aktuellen Stand sollen alle Projekte des Programms bis Ende 2001 abgeschlossen werden – fast zwei Jahre später als anfangs geplant.

Die geschilderten Probleme und Unwägbarkeiten waren ausschlaggebend dafür, dass die Pläne für eine zweite Phase des Programms nicht weiter verfolgt werden und es keine Fortführung geben wird, auch wenn nach Angaben der KfW im Rahmen des Basisinfrastrukturprogramms FONAPAZ sehr wahrscheinlich keine Mittel unsachgemäß verwendet wurden.

Das Programmziel, in den ehemaligen Konfliktzonen den Zugang zu Einrichtungen der sozialen Infrastruktur zu verbessern, ließ sich aus den oben genannten Gründen nur teilweise erreichen. Die durchgeführten Untersuchungen vor Ort haben aber ergeben, dass dort, wo die Bauarbeiten auch fertiggestellt wurden, diese sehr positiv beurteilt werden und zu einer unmittelbaren Verbesserung der Lebensverhältnisse in den einbezogenen Dörfern beigetragen haben. Fast die Hälfte aller FZ-Mittel wurde für den Bau ländlicher Wege und damit verbundene Arbeiten sowie ein Viertel der Mittel für die Errichtung von Schulen und die dazu gehörende Ausstattung verwendet.

Die geplante Schwerpunktsetzung auf Gemeinden, die besonders von Flucht und Vertreibung betroffen waren bzw. einen Zuzug von zurückgekehrten Flüchtlingen aufweisen, konnte in der Praxis nicht umgesetzt werden. In Alta Verapaz beschränkte man sich ausschließlich auf eine entlegene, wenig entwickelte und hauptsächlich von *indígenas* bewohnte Gegend, das südliche Einzugsgebiet des Flusses Polochic. Verglichen mit dem stärker von Flucht und Vertreibungen betroffenen Norden von Alta Verapaz, wo keine Projekte durchgeführt werden, war diese Region weniger von der Problematik betroffen.

³²⁸ Die massive Verärgerung der betroffenen Gemeinden hat leider dazu geführt, dass der Autor während der Feldforschungen im Mai 2000 aus Sicherheitsgründen nur sehr wenige der in das Projekt eingebundenen Dörfer besuchen konnte.

In der Projektregion Baja Verapaz, auf die fast 60 % der Projekte entfielen,³²⁹ gibt es intern Vertriebene, über deren Anzahl und Zusammensetzung jedoch relativ wenig bekannt ist und die auch nicht als spezifische Gruppen identifiziert sind, da sie häufig als Einzelpersonen und nicht als organisierte Gruppen mit der übrigen Bevölkerung in den Dörfern zusammenleben. Dort erwies sich eine Begrenzung auf Dörfer, die in besonderem Maße von der Gewalt der Vergangenheit betroffen waren, ebenfalls als nicht durchführbar und hätte sehr wahrscheinlich auch Konflikte zwischen begünstigten und ausgeschlossenen Gemeinden ausgelöst. Insbesondere beim Bau von ländlichen Wegen und Brücken ist es kaum möglich, die Nutzung auf eine bestimmte Personengruppe zu begrenzen. Aus diesen Erwägungen heraus wurde ein breiterer Ansatz gewählt, der die gesamte arme Bevölkerung in den beiden Regionen erfasst.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann nicht abschließend beurteilt werden, ob bzw. in welchem Ausmaß das Basisinfrastrukturprogramm durch den Ausbau bzw. die Verbesserung der sozialen Infrastruktur in den Sektoren Bildung, Gesundheit und Wasserversorgung den geplanten speziellen Beitrag zur Entlastung der Frauen geleistet hat. Eine besondere Einbeziehung von Frauen in den einzelnen Projektphasen konnte jedoch nicht festgestellt werden, wobei dies nicht automatisch bedeutet, dass die Frauen nicht partizipiert haben.³³⁰ Es ließen sich jedenfalls keine zwingenden Beweise dafür finden, dass Frauen bisher generell von den Anlagen mehr profitiert hätten als Männer. Zumindest kann man aber feststellen, dass der vergleichsweise hohe Anteil von Anlagen der schulischen Infrastruktur am gesamten Programm zweifelsohne den Kindern in den Projektdörfern in besonderem Maße zugute gekommen ist.

Bei jeder Einrichtung der sozialen Infrastruktur werden auch Unterrichtungen zur ordnungsgemäßen Nutzung, zum Betrieb und zur Unterhaltung der Anlagen als obligatorischer Bestandteil des FZ-Programms vorgenommen, da hier den Begünstigten eine entscheidende Rolle zukommt. Das Ausmaß der Umsetzung seitens der Zielgruppen konnte jedoch nicht genau ermittelt werden. Die anhand des oben vorgestellten Projektbeispiels aufgezeigten Probleme deuten allerdings darauf hin, dass man mittel- und langfristig nicht automatisch von einem gesicherten Betrieb und einer problemlosen Unterhaltung ausgehen kann. Nach Angaben des Trägers FONAPAZ ist die Sicherstellung der Übernahme der laufenden Betriebskosten und der Unterhaltung der Projekte von den dafür zuständigen Stellen in 93 % der Projekte gesi-

³²⁹ Bis Ende September 2000 wurden 135 Einzelprojekte mit einem Volumen von ca. 7,4 Mio. DM genehmigt, von denen 88 abgeschlossen, sich weitere 26 noch in der Baudurchführung befinden und 21 zwar beschlossen, aber noch nicht angefangen wurden.

³³⁰ Fabian Xitumul, der für die Region Baja Verapaz zuständige Mitarbeiter des FONAPAZ, erwähnte, dass die Frauen seiner Erfahrung nach ebenso wie die Männer an den Projekten partizipieren und sich zudem in speziellen Frauenkomitees organisiert haben.

chert. Diese Angabe konnte vor Ort jedoch nicht überprüft werden und ist daher mit Vorsicht zu betrachten.

Die Partizipation der Zielgruppen vollzieht sich im Rahmen der Dorfversammlungen, wo alle erwachsenen Männer und Frauen teilnehmen können. Die von der Dorfversammlung gewählten „Verbesserungskomitees“ sind für das Anfertigen von Projektanträgen und alle damit verbundenen Arbeiten zuständig. In fast allen Dorfgemeinschaften bestehen zudem weitere dörfliche Selbsthilfekomitees in allen wichtigen Sektoren, wobei aber deren Arbeits- bzw. Funktionsfähigkeit sehr stark von der personellen Zusammensetzung abhängt und in zahlreichen Fällen nur sehr unzureichend gewährleistet ist. Bei den Besuchen vor Ort drängte sich der Eindruck auf, dass sich die Partizipation häufig nur auf die Phase der Antragstellung und die (unentgeltliche) Hilfe bei den Bauarbeiten beschränkte.

Durch den Beitrag der Dorfbevölkerung in Form der Arbeitsleistung bei der Errichtung der Anlagen wurde zwar einerseits ein kurzfristiger Beschäftigungseffekt erzielt, der dazu beitragen könnte, dass sich die Zielgruppen auch mit den Anlagen identifizieren und sie als die „ihren“ betrachten. Da die zur Errichtung der Infrastrukturanlagen notwendige Arbeit jedoch andererseits in keiner Weise finanziell honoriert wurde, schlägt der durch die obligatorischen Hilfsleistungen entstandene Zeit- und potenzielle Einkommensverlust negativ zu Buche. Sowohl ärmere als auch wohlhabendere Dorfgemeinschaften sind von der Verpflichtung, ihre Arbeitskraft unentgeltlich zur Verfügung zu stellen, in ähnlichem Maße betroffen. Theoretisch besteht zwar für die reicheren Dörfer die Möglichkeit, auswärtige Lohnarbeiter für die entsprechenden Arbeiten zu engagieren, was aber selbst für diese wegen der höheren Kosten nur in den seltensten Fällen sinnvoll sein dürfte.³³¹

Der Beitrag der Zielgruppen ist allerdings notwendig, damit diese ein Gefühl der Verantwortung für die Infrastrukturanlage, ihren Betrieb und ihre Unterhaltung entwickeln. Die Begünstigten hatten zwar Einfluss auf die Auswahl der Infrastrukturanlagen, aber bei der Durchführung und deren Vorbereitung (Auswahl der Baufirma, Vertragsabschluss, technische Gestaltung und Kontrolle der Baumaßnahmen) gab es faktisch keine Möglichkeit der Einflussnahme. Das FZ-Programm finanziert nur den Bau und/oder die Ausstattung der Anlagen (z.B. Schulen oder Gesundheitszentren), während für den Betrieb Abmachungen mit den sektoralen Behörden erforderlich sind.

Auf Grund dieser Überlegungen lässt sich das untersuchte Programm nur mit Einschränkungen

³³¹ Dieses Problem stellt sich ebenso im Rahmen des KfW/FIS-Programms, auf das in Kapitel 4.2.5 eingegangen wird.

gen als selbsthilfeorientiertes Armutsbekämpfungsprogramm bezeichnen. Durch die Erhöhung des Versorgungsgrads mit Einrichtungen der sozialen Infrastruktur werden zwar Grundbedürfnisse befriedigt und damit ein direkter Beitrag zur Armutsreduzierung geleistet, aber wegen der mangelnden Einbeziehung in alle Projektphasen spielen die Zielgruppen nicht immer die Rolle, die sie eigentlich spielen sollten.

Das schon erwähnte Antragsprinzip hat zu einer wesentlich höheren Berücksichtigung der Bedürfnisse der Zielgruppen geführt, als dies mit einem Ansatz, der eine übergeordnete Planung von höherer Stelle vorgesehen hätte, möglich gewesen wäre. Gespräche vor Ort lassen jedoch den Schluss zu, dass es keine systematische Koordination mit den Munizipalverwaltungen oder mit den Stellen auf regionaler Ebene der Departements gegeben hat. Untersuchungen in diesem Kontext ergaben, dass eine überwiegende Anzahl der mit FZ-Mitteln finanzierten FONAPAZ-Projekte keinen Bestandteil von Entwicklungsplänen auf Gemeindeebene bilde(te)n.

Obwohl das Programm positive soziokulturelle Wirkungen wie z.B. die Stärkung der traditionellen Organisationsformen der Maya-Bevölkerung anstrebt, wird die indigene Bevölkerung in der Projektplanung nicht als Zielgruppe explizit postuliert, sondern unter der Kategorie der breiteren Zielgruppe der armen, ländlichen Bevölkerung subsumiert. Wenn man einmal von den allgemein positiven Wirkungen absieht, die durch den Bau der Infrastruktureinrichtungen auch für die im Programmgebiet lebenden indigenen Bevölkerungsgruppen erzielt worden sind, konnten wegen der faktisch geringen Einbeziehung der Zielgruppen in die einzelnen Projektphasen jedoch keine weitergehenden positiven Wirkungen in dieser Hinsicht festgestellt werden.

Es gibt wenig Berührungspunkte mit dem TZ-Programm *Las Verapaces*, da in der Planungsphase kaum eine Zusammenarbeit zwischen FONAPAZ, FIS und dem Sozialfonds *Fondo de Solidaridad de Desarrollo Comunitario* (FSDC), der für die von den Gemeinden vorgeschlagenen Projekte zuständig ist, besteht.³³² Hier gibt es noch Potenzial für eine stärkere Vernetzung von TZ, die in der Region u.a. für die Förderung und Stärkung der Kapazitäten lokaler bzw. kommunaler Stellen zuständig ist und der FZ, die im Programmgebiet vorwiegend für die Finanzierung von Anlagen der sozialen Infrastruktur verantwortlich ist. Dies hängt allerdings auch in hohem Maße von einer verbesserten Koordination bzw. einer besseren „Vernet-

³³² Insgesamt gibt es in Guatemala sechs Fonds, die an der nationalen Politikkoordination beteiligt sind. Neben den drei genannten sind dies der Landfonds *Fondo de Tierras* (FONTIERRAS), der *Fondo Guatemalteco de la Vivienda* (FOGUAVI), der sich mit dem Wohnungsbau befasst und der *Fondo Indígena Guatemalteco* (FODIGUA), dessen Arbeitsbereich die Belange der indigenen Bevölkerungsgruppen umfasst.

zung“ zwischen allen beteiligten Akteuren, also den Zielgruppen, den Sozialfonds und der lokalen Verwaltungsebene ab.

Das Risiko fehlender Koordination zwischen den Fonds hat sich in letzter Zeit durch die Einführung eines Koordinierungsgremiums reduziert, obwohl auch hier noch vieles verbesserungsbedürftig ist.³³³ Bezüglich der Gewährleistung der personellen Infrastruktur in den Schulen bestehen weiterhin Risiken, da die Reformen innerhalb des Bildungssektors noch nicht sehr weit fortgeschritten sind. Auch die mangelhafte Instandhaltung der im Rahmen des Programms finanzierten Infrastrukturanlagen durch die Nutzerkomitees und Munizipalverwaltungen stellt weiterhin ein Problem dar. Ebenso bestehen immer noch administrative Schwächen des Programmträgers in einzelnen Bereichen wie z.B. bei der internen Kontrolle.

Das übergeordnete Ziel des Vorhabens, durch die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in den früheren Konfliktgebieten Guatemalas einen Beitrag zur Förderung des Friedensprozesses zu leisten, konnte bisher nur teilweise erreicht werden.

Die Auswahl von armen Gemeinden in Alta und Baja Verapaz, zwei ehemaligen Konfliktzonen des Landes, die in hohem Maße von der Gewalt der Vergangenheit betroffen waren, weist darauf hin, dass der Zielsetzung entsprechende Regionen ausgewählt wurden. Das FZ-Programm hat durch die bessere Befriedigung der Grundbedürfnisse in sozialen Bereichen wie Bildung und Gesundheit punktuell indirekte Beiträge zur Armutsbekämpfung leisten können. Nachhaltig können diese aber nur sein, wenn der guatemalteckische Staat auch mit einer entsprechenden Sozial- und Wirtschaftspolitik seinen Verpflichtungen insbesondere beim Ausbau und der Unterhaltung von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur mittel- und langfristig nachkommt. Dieser Bereich liegt jedoch weitgehend außerhalb der engen Reichweite des FZ-Programms und bietet sich deshalb als ein Thema für den politischen Dialog an.³³⁴

Der durch das FZ-Programm geleistete Beitrag zur Stabilisierung der sozialen und damit auch der politischen Lage in den früheren Konfliktzonen könnte helfen, neuen sozialen Unruhen vorzubeugen und die für den Fortgang bzw. die Konsolidierung des Friedensprozesses unverzichtbaren positiven Rahmenbedingungen zu schaffen. Der Friedensprozess lässt sich mittel- und langfristig aber nur dann voranbringen, wenn auch entschieden die strukturellen Ursachen der Armut bekämpft werden. Auf Grund der Tatsache, dass das FZ-Programm keine Maß-

³³³ Im Jahr 1996 wurde ein so genanntes *Gabinete de Fondos Sociales* eingerichtet, das die Abstimmung zwischen den verschiedenen guatemalteckischen Fonds, insbesondere zwischen den drei größten Fonds FIS, FONAPAZ und FSDC verbessern soll.

³³⁴ Vgl. dazu Kapitel 4.3.2.

nahmen beispielsweise im Rahmen produktiver Projekte umfasst, die zu dauerhaften Einkommen beitragen könnten, wird sich die wirtschaftliche Lage der armen Bevölkerung kurzfristig allein durch das Infrastrukturprogramm nicht verbessern. Die im Rahmen des FZ-Programms geschaffenen Infrastruktureinrichtungen könnten dafür aber eine wichtige Grundlage bzw. einen wichtigen ersten Schritt bilden und damit die unerlässlichen Voraussetzungen für eine umfassende und nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerungsmehrheit Guatemalas schaffen.

4.2.4 Der Sozialfonds FIS

Die in der zweiten Hälfte der 80er Jahre von der Weltbank vor allem in lateinamerikanischen Ländern eingeführten Sozialfonds sollten anfangs die negativen Auswirkungen der im Zuge der Schuldenkrise notwendig gewordenen Reform- bzw. Strukturanpassungsprogramme abfedern. Später wurden die Sozialfonds auch auf die Gruppe der Armen der Anpassungsländer insgesamt ausgeweitet.³³⁵

Seit 1990 gibt es auch in Guatemala verstärkte Bemühungen hinsichtlich der Gründung eines Sozialfonds. Im Zuge der Verhandlungen mit der Weltbank und unter aktiver Mitgestaltung von UNDP wurde von der Regierung Guatemalas eine „Strategie der sozialen Investitionen“ mit der Zielsetzung ausgearbeitet, u.a. durch die Schaffung von Infrastruktureinrichtungen, durch Verbesserungen im Bereich der Bildung und der Gesundheit und durch die Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten die Lage der ländlichen Bevölkerung zu verbessern. Im Jahr 1992 erzielten die wichtigsten internationalen Geber und die damalige guatemaltekeische Regierung unter Serrano Elías einen Konsens über die Schaffung des *Fondo de Inversión Social* (FIS), nachdem die Geber es zunächst abgelehnt hatten, den schon existierenden FONAPAZ mit den zusätzlichen Aufgaben zu befassen.

Im März 1993 wurde schließlich das Gründungsgesetz vom guatemaltekeischen Kongress verabschiedet und im Mai 1994 nahm der Sozialfonds FIS seine Arbeit auf. Die ersten Programme wurden aber erst im Jahr 1995 umgesetzt.³³⁶ Der FIS ist eine autonome, dezentrale staatliche Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigenen finanziellen Ressourcen, die zunächst für die Dauer von acht Jahren geschaffen wurde, aber vor einiger Zeit um weitere

³³⁵ Vgl. Kasch, Volker/Freiberg-Strauß, Jörg: Die Sozialfonds der Weltbank. Ein geeignetes Instrument der Armutsbekämpfung ?, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z) 37 (5-6/1996), S. 146.

³³⁶ Vgl. Palencia, Tanja: Sind Sozialfonds ein Instrument der Armutsbekämpfung ?, in: Arbeitskreis Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe (AKA): Weltbankpolitik und Armutsbekämpfung. Das Konzept der Sozialfonds in Zentralamerika (Dokumentation des Fachkolloquiums vom 21. bis 22. Februar 1996 in Bonn), Bonn 1997, S. 22f.

fünf Jahre bis zum Jahr 2006 verlängert wurde.³³⁷ Der Sozialfonds FIS ist wie FONAPAZ der direkten Zuständigkeit der Präsidiälen unterstellt, wobei es faktisch keine parlamentarische Kontrolle über die Verwendung der zugewiesenen Haushaltsmittel gibt.³³⁸

Der FIS ist an oberster Stelle der politischen Hierarchie zu finden und besitzt einen Sonderstatus, der eine effiziente Arbeit unabhängig von der zentralstaatlichen Verwaltung gewährleisten soll. Der Fonds ist befreit von der Anwendung der staatlichen Vergabegesetze und der staatlichen Vorschriften für die Einstellung und Bezahlung von Personal sowie den Haushaltsgesetzen, die sich in der Vergangenheit als extrem hinderlich bezüglich der Umsetzung von Projekten erwiesen haben. Dem Sozialfonds kommt die Rolle des intermediären Finanziers zu, der nationale Haushaltsmittel und externe Mittel internationaler Geber erschließt und diese in Projekten umsetzt. Der Fonds ist aber nicht Betreiber der geschaffenen Einrichtungen.

Der Sozialfonds FIS ist ebenso wie FONAPAZ ausschließlich auf ländliche Gebiete beschränkt³³⁹ und hat die Aufgabe, einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der dort in Armut bzw. extremer Armut lebenden Bevölkerung mittels der Durchführung von Projekten in verschiedenen Sektoren (Erziehung, Gesundheit bzw. Ernährung, Wasserversorgung bzw. Abwasserentsorgung, ökonomische Infrastruktur, Umwelt- und Ressourcenschutz, produktiver Bereich) zu leisten. Dabei orientiert sich der FIS am Grad der unbefriedigten Grundbedürfnisse (Unterkunft, sauberes Wasser bzw. Abwasser, Bildung und ausreichendes Einkommen). Armutskarten sollen dazu dienen, die vorhandenen Mittel der Situation in den Gemeinden entsprechend zu verteilen. Der FIS finanziert nur Projekte, die von den zuständigen Sektorministerien, den Kommunalverwaltungen oder von Selbsthilfeorganisationen der Bevölkerung beantragt wurden.³⁴⁰

Zum Zweck der Antragstellung auch freier Gruppen wurde vom FIS die Möglichkeit der Antragstellung in Form der so genannten *Empresas del FIS* (EFIS) geschaffen. Dabei handelt es sich gemäß Gründungsgesetz des FIS um Gruppen von zwanzig Personen, die sich während

³³⁷ Der FIS wird von einem Präsidenten geleitet, den ein fünfköpfiger Verwaltungsrat kontrolliert. Der Staatspräsident ernennt sowohl den FIS-Präsidenten als auch die anderen Vorstandsmitglieder.

³³⁸ Das Gründungsgesetz verpflichtete die guatemalteckische Regierung dazu, dem FIS einen Anfangsbetrag von 50 Mio. Quetzales (rd. 7 Mio.\$) zur Verfügung zu stellen.

³³⁹ Der *Fondo de Solidaridad de Desarrollo Comunitario* (FSDC) kann jedoch auch Projekte in urbanen Gebieten fördern.

³⁴⁰ Die Außenstellen des Fonds in den verschiedenen Regionen des Landes sind für die Promotion zuständig, d.h. sie regen die Zielgruppen dazu an, Anträge für die Finanzierung von Projekten an den FIS zu stellen. Die fertiggestellten Projektanträge werden an das jeweils zuständige Sektorreferat weitergeleitet und dort erfolgt die Evaluierung des Antrags. Ein technisches Komitee entscheidet über die Bewilligung der Projekte. Es gab die Vorgabe, die Projekte der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur von lokalen privaten Unternehmen und NRO durchführen zu lassen.

des Planungsprozesses konstituieren und für den begrenzten Zeitraum des Vorhabens die Vertretung der Zielgruppen übernehmen. Diese erhalten vorübergehend einen legalen Status und können untergeordnete Projekte vorschlagen und vorbereiten bzw. selbst Firmen unter Vertrag nehmen und Mittel im Rahmen dieser Subprojekte verwalten. Der FIS hat in den Jahren seines Bestehens eine hohe Fähigkeit entwickelt, externe Mittel an sich zu ziehen und diese schnell in Projekte abfließen zu lassen.³⁴¹

4.2.5 Das Sozialinvestitionsfonds-Programm (FIS)

Das Volumen des Gesamtprogramms wurde Anfang der 90er Jahre mit 80 Mio. \$ veranschlagt, wobei es dem FIS später gelang, noch weitere externe Ressourcen in beträchtlicher Höhe zu mobilisieren, sodass sich die Zusagen schließlich auf fast 180 Mio. \$ steigerten. Finanziert wurde das Programm aus guatemaltekischen Haushaltsmitteln, von der KfW, der Weltbank, der Interamerikanischen Entwicklungsbank, der japanischen Entwicklungsagentur OECF und der OPEC.³⁴²

Das Programm umfasste die Finanzierung vor allem von Maßnahmen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur, aber auch Projekte zur sozialen Unterstützung bedürftiger Bevölkerungsgruppen, der Gesundheits- und Ernährungsberatung sowie der Nahrungsmittelverteilung. Darüber hinaus waren Mittel für die Ausbildung und Beratung von Selbsthilfeorganisationen der ländlichen Bevölkerung (z.B. Wassernutzerkomitees, Elterninitiativen) sowie von Kommunalverwaltungen und Startkapital für kleine Spargenossenschaften ländlicher Frauen und deren Ausbildung vorgesehen.

Im April 1994 schlossen die deutsche und die guatemaltekische Seite einen Darlehensvertrag über einen Kredit in Höhe von 30 Mio. DM an den Programmträger FIS. Das Sozialinvestitionsfonds-Programm (FIS) I bildete dabei Teil des oben kurz dargestellten größeren Gesamtprogramms und sollte sich ausschließlich auf Projekte der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur konzentrieren.

Oberziel war die unmittelbare Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation der armen Bevölkerungsmehrheit in ländlichen Gebieten Guatemalas. Die entwurzelte Bevölke-

³⁴¹ Seit den ersten operativen Tätigkeiten hat der FIS von 1994 bis zum 31.12. 1999 insgesamt 12 048 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 270 Mio. \$ beschlossen. Auf Grund positiver Gesamtergebnisse der ersten Programme kamen 1999 über 170 Mio. \$ an neu zugesagten Mitteln hinzu.

³⁴² Aus guatemaltekischen Haushaltsmitteln wurden 44,4 Mio. \$, von den begünstigten Zielgruppen 15,9 Mio. \$ sowie von Gemeinden, NRO und anderen Gruppen 6,6 Mio. \$ aufgebracht. Die Interamerikanische Entwicklungsbank (BID) stellte 42,3 Mio. \$, die Weltbank 20 Mio. \$, die japanische Entwicklungsagentur OECF 26,2 Mio. \$, die KfW 18,4 Mio. \$ und die OPEC 4,5 Mio. \$ zur Verfügung.

rung stellte ebenso wenig wie die indigene Bevölkerung als solche eine spezifische Zielgruppe dar.³⁴³

Programmziele waren die Verbesserung und Erweiterung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur unter aktiver Partizipation der begünstigten Bevölkerung, die zeitlich begrenzte Schaffung von Beschäftigung und Einkommen für die Armutsgruppen und die nachhaltige Nutzung der neu geschaffenen oder verbesserten Anlagen. Dabei sollten besonders arme Gebiete relativ stärker gefördert werden und indigene Bevölkerungsgruppen sowie die Gruppe der Frauen bei der Planung und Durchführung von Projekten angemessen berücksichtigt werden.

Die Projektmaßnahmen des FZ-Programms umfassten ausschließlich in ländlichen Gebieten den Neubau und die Rehabilitierung von sozialen Infrastrukturanlagen (vorwiegend von Gesundheitsposten bzw. von Einrichtungen der Wasserversorgung und Wasserentsorgung, Sanitäreinrichtungen und Schulen) sowie von Anlagen der wirtschaftlichen Infrastruktur.

Die dem Sozialinvestitionsfonds-Programm zur Verfügung gestellten Mittel sind vollständig ausgezahlt.³⁴⁴ Von den insgesamt 964 mit FZ-Mitteln finanzierten Projekten sind fast alle in Betrieb. Mehr als zwei Drittel aller Einzelprojekte entfallen auf den Bau (55 %) bzw. die Ausstattung (13 %) von Schulen. Eine schon vorhandene Schule war allerdings Voraussetzung dafür, dass seitens des Sozialfonds auch eine Erweiterung bzw. eine zweite Schule gebaut wurde.³⁴⁵ 27 % der Projekte lassen sich dem Umweltsektor i. w. S. zuordnen, wobei an dieser Stelle insbesondere die Installation energiesparender Öfen zu nennen ist. Die restlichen 5 % der FZ-Mittel entfallen auf verschiedene andere Projekte der sozialen Infrastruktur (Latrinen, Abwasserentsorgung, Wasserversorgung, Ernährung, Gesundheit usw.).

Insgesamt haben nach Angaben des FIS fast 600 000 Menschen von den Projekten direkt oder indirekt profitiert. 45 % der Mittel kamen extrem armen bzw. sehr armen Gemeinden, 47 % armen bzw. relativ armen Gemeinden und 8 % Gemeinden mit einem geringen Armutsgrad zugute. Im Gegensatz zum FONAPAZ-Programm handelte es sich um ein regional offenes Programm, wobei sich mehr als die Hälfte aller Einzelprojekte in den ehemaligen Bürgerkriegszonen befand.

Während der Feldforschungen wurden Dörfer und Gehöfte in der Provinz Huehuetenango im Nordwesten Guatemalas ausgewählt, die in hohem Maße unter der Gewalt der Vergangenheit

³⁴³ Obwohl keine genauen Informationen vorliegen, kann man davon ausgehen, dass in den Projektdörfern sowohl aus dem Ausland zurückgekehrte Flüchtlinge als auch intern Vertriebene leben.

³⁴⁴ Ende des Jahres 2000 hat auch bereits eine Abschlussprüfung seitens der KfW stattgefunden. Die Daten sind den internen Fortschrittskontrollberichten der KfW zu dem Programm FIS entnommen.

³⁴⁵ Davon unterscheidet sich die Idee des Programms PRONADE, das in den Kapiteln 4.2.6 und 4.2.7 besprochen wird.

zu leiden hatte und zudem das Gebiet mit den meisten Rückkehrern darstellt.³⁴⁶ Vom Autor besucht wurden die Gehöfte Sarchil, Tojochan (Dorf Pucal), El Cerezo, Las Peñas (Dorf Cucal), Piedras Negras im Munizip Malacatancito sowie das Dorf Hoja Blanca im Munizip Cuilco und das Dorf Tzibaj im Munizip Jacaltenango. Hier wurden die dort mit den Mitteln des



Abbildung 14: Projektschild FIS/KfW, Gehöft Piedras Negras, Huehuetenango
(Foto: Thomas Burgdorff)

Programms gebauten Schulgebäude und energiesparenden Öfen inspiziert. Hintergrundgespräche und die Analyse von Programmunterlagen in der Zentrale des FIS deuten darauf hin, dass es eine ähnlich gelagerte Problemstruktur in fast allen an dem Programm beteiligten Gemeinden gibt und daher die in den besuchten Dörfern gemachten Beobachtungen in gewisser Hinsicht verallgemeinert werden können.

Von den untersuchten Schulen befand sich die eine Hälfte in einem guten und die andere Hälfte in einem schlechten Zustand. Bei den schlecht unterhaltenen Schulgebäuden gab es nicht nur größere Schäden, die schwierig aus eigener Kraft zu beheben sind, sondern auch kleinere, einfache Mängel, die relativ schnell ohne großen (finanziellen) Aufwand hätten behoben werden können. Offenbar fühlte sich aber in diesen Dörfern keiner für die Schulgebäude zuständig.



Abbildung 15: Schule, Projekt FIS/KfW, Gehöft Las Peñas, Huehuetenango
(Foto: Thomas Burgdorff)

Wie beim FONAPAZ-Programm haben entsprechende Unterrichtungen zum Betrieb und zur Unterhaltung der Schulen bzw. allgemein der Infrastrukturanlagen in jeder der beteiligten Gemeinden stattgefunden. Ausgerechnet das „reichste“ Dorf besaß nicht nur den am schlechtesten unterhaltenen Weg, sondern auch die am schlechtesten unterhaltene Schule. Wenn die Differenzen bei der Instandhaltung also nicht auf die unterschiedliche finanzielle Ressourcenausstattung der Dörfer

³⁴⁶ Die Vielzahl der Einzelprojekte und die breite geographische Streuung innerhalb Guatemalas erforderten es bei den Feldforschungen aus technischen bzw. organisatorischen Gründen, sich auf eine Region des Landes zu beschränken.

zurückgeführt werden können, bleiben letztendlich nur die unterschiedliche Einstellung und das unterschiedliche Engagement der dort lebenden Menschen als Erklärung übrig. Offenbar hatten die Unterrichtungen in einigen der Dörfer nicht die gewünschte Wirkung erzielt.

Genau an dieser Stelle liegt auch die größte Gefahr für die Nachhaltigkeit der einzelnen Projekte. Mitentscheidend dafür, ob die Infrastrukturanlagen mehr als nur einen kurzfristigen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der begünstigten Dörfer leisten können, ist das Herstellen einer engen Verbindung zwischen Projekt und Zielgruppe. Werden die gebauten Anlagen als fremd empfunden, was mit vielen verschiedenen Gründen zusammenhängen kann, besteht die relativ hohe Wahrscheinlichkeit einer Vernachlässigung der zukünftigen Instandhaltung, was wiederum den Betrieb negativ beeinflusst. Während die geringste Schwierigkeit also die Errichtung der Infrastrukturanlagen ist, erweist es sich als wesentlich schwieriger, den begünstigten Gruppen das Gefühl zu vermitteln, dass in erster Linie sie für den Zustand der Anlagen verantwortlich sind.

Die Abwesenheit der Kinder von der Schule während der Erntezeit stellt auch in den FIS-Projektdörfern oft ein Problem dar. Ähnlich wie bei den guatemalteckischen Flüchtlingen in Mexiko ist dies aber nicht nur vom Grad der wirtschaftlichen Notwendigkeit zur saisonalen Migration abhängig, sondern in wesentlichem Maße auch von der Einstellung der Eltern. Andernfalls lassen sich die festgestellten Unterschiede nicht befriedigend erklären. Während in einigen Dörfern ein Teil der Eltern der Erziehung ihrer Kinder die höchste Priorität einräumt, stellt ein anderer Teil der Eltern durch die Überbeanspruchung der Arbeitskraft ihrer Kinder einen erwarteten (kurzfristigen) Gewinn über die mittel- und langfristigen Vorteile ihrer Nachkommen.



Abbildung 16: Klassenraum, Projekt FIS/KfW, Dorf Hoja Blanca, Huehuetenango (Foto: Thomas Burgdorff)

Weitere Probleme im Umfeld der besuchten Schulen sind mangelnde Innenausstattungen, wofür die entsprechenden Ministerien zuständig sind, oder auch eine geographisch ungünstige Lage der Schulgebäude, was bei den durch den FIS errichteten Schulen relativ häufig der Fall ist. Dies bedeutet, dass die Schulen bzw. die Kinder nicht immer ausreichend vor potenziellen Gefahrenherden wie naheliegenden Flüssen, (wilden) Tieren

oder auch dem Zugang von Personen in alkoholisiertem Zustand bzw. kriminellen Jugendbanden geschützt sind. In vielen Fällen könnte schon eine Umzäunung Abhilfe schaffen. Häu-

fig ist es aber für die Dörfer nicht leicht, dafür eine Finanzierungsquelle zu finden, da die guatemaltekischen Sozialfonds neben dem Bau einer Schule noch von der zusätzlichen Notwendigkeit einer solchen Sicherheitsmaßnahme überzeugt werden müssen.

Die energiesparenden Herde, die mit FZ-Mitteln gebaut wurden, konnten in ausgewählten Regionen nach Antragstellung kostenlos erworben werden. Diese sollen den Brennholzverbrauch reduzieren und damit einen Beitrag zur Bekämpfung der Erosion leisten. Zudem möchte man mit diesen die Arbeitsbedingungen erleichtern und gesundheitliche Risiken für die Familien vermeiden. Obwohl die Herde kostenlos abgegeben wurden, erwiesen sie sich als zu teuer für arme Familien, wenn man die mit der Antragstellung zusammenhängenden Reisekosten und die bei der Installation entstehenden Kosten (Verpflegung der Bauarbeiter) bedenkt. Bei den durchgeführten Besuchen vor Ort zeigte sich, dass die Herde wegen ihrer Größe in den Häusern einiger Dorfbewohner wie ein „Fremdkörper“ wirken. Das ist auch der Hauptgrund dafür, dass diese teilweise nicht genutzt bzw. schlecht gewartet werden.

Die sektorale Mittelverteilung zeigt, dass das Ziel der Verbesserung und Erweiterung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur vor allem im sozialen Bereich durch den Bau von Schulen erreicht wurde. Insgesamt hat sich der Versorgungsgrad der armen ländlichen Bevöl-



Abbildung 17: Latrinen, Projekt FIS/KfW, Gehöft Piedras Negras, Huehuetenango
(Foto: Thomas Burgdorff)

kerung in den verschiedenen Regionen Guatemalas mit dementsprechenden Einrichtungen durch die Maßnahmen des Programms erhöht. Gespräche in den besuchten Dörfern ergaben, dass die Planung und Durchführung der Projekte ähnlich wie beim Basisinfrastrukturprogramm FONAPAZ häufig nicht unter aktiver Beteiligung der Zielgruppen geschah, wenn man von der unbezahlten Arbeit beim Bau der Infrastrukturanlagen

absieht. So hatten die Zielgruppen keinen Einfluss auf die Auswahl der Baufirma. Für das Projektmonitoring waren externe Fachleute bzw. Mitarbeiter der Sozialfonds zuständig.

Bei den anfangs erwähnten *Empresas del FIS* stellte sich das Problem, dass diesen Gruppen lediglich in der Vorbereitungs- bzw. Anfangsphase eines Projekts eine wesentliche Bedeutung zukam, während sie jedoch beim Projektverlauf nur begrenzte Mitsprache- oder Entscheidungsrechte hatten. Die Erfahrungen mit den EFIS waren häufig negativ, da diese gegenüber anderen Gruppen, die sich nicht in dieser Form konstituieren (können), entsprechende Privile-

gien besitzen, gewachsene Strukturen schwächen und damit auch Gemeinden spalten können. Die EFIS erwiesen sich auf Grund ihres temporären Charakters nicht als wirksames Instrument zur Steigerung der Organisationskraft kommunaler Gruppen.³⁴⁷

Wenn man die vorausgegangenen Ausführungen berücksichtigt, lässt sich das FIS-Programm ebenso wenig wie das FONAPAZ-Programm in die Kategorie der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung einordnen. Oft gab es nur eine geringe Partizipation der Zielgruppen und auch die Beteiligung von bzw. die Zusammenarbeit mit NRO funktionierte oft nicht. Dies lag einerseits daran, dass der FIS nur sehr wenigen guatemaltekischen NRO die technische Kompetenz für die Durchführung eines Bauvorhabens zutraut und andererseits viele der guatemaltekischen NRO immer noch ein sehr schwieriges Verhältnis zu staatlichen Institutionen haben und sich nicht zu ihren Handlangern machen lassen wollen. Ähnliches trifft auch auf die Abstimmung mit den Munizipalverwaltungen zu, die häufig nur – wenn dies überhaupt der Fall war – in der Planungsphase stattfand. Die kommunalen Verwaltungen wurden häufig nicht in die Aktivitäten des FIS eingebunden.

Für die Armutsgruppen konnte keine temporäre, einkommenswirksame Beschäftigung geschaffen werden. Die Bauvorhaben wurden an kleine und mittlere Unternehmen vergeben, die jedoch oft nicht in den begünstigten Gemeinden vorhanden waren und ihre ausgebildeten Fachkräfte und Baumaterialien selbst mitbrachten.

Obwohl die Promotionsarbeit des FIS in den ärmsten Gemeinden, die auch oft am schwersten zugänglich sind, durch ein Ende 1996 ins Leben gerufenes Programm zur Förderung technischer und organisatorischer Fähigkeiten der Gemeinden³⁴⁸ verbessert wurde, konnte das Ziel, mindestens 50 % der Mittel in den ärmsten Gemeinden einzusetzen, nicht ganz erreicht werden. Auch wenn extrem arme bzw. sehr arme Gemeinden fast die Hälfte aller Mittel absorbierten, hätten insbesondere letztere zu Lasten von Gemeinden mit nur einem geringen Armutsgrad noch stärker berücksichtigt werden sollen, da für diese weniger als ein Viertel der Projektmittel verwandt wurden.

Die nachhaltige Nutzung, der Betrieb und die Unterhaltung der gebauten Einrichtungen hän-

³⁴⁷ Die EFIS werden nach allgemeiner Auffassung auch nur als Übergangslösung betrachtet. Ein interner Evaluierungsbericht der Weltbank zu ihrem FIS-Programm kommt zu dem Schluss, dass sich solche von außen aufgesetzten Organisationsformen, die sich nicht auf schon bereits existierende Gemeindegruppen und Traditionen stützen können, nicht durchsetzen werden. Vgl. Palencia, Tania: Sind Sozialfonds ein Instrument der Armutsbekämpfung?, S. 24.

³⁴⁸ Das Ziel des Programms ist die Stärkung der sozialen Organisation (Unterstützung in der Vorbereitung und Durchführung von Gemeindeversammlungen, bei der Formulierung von Projektanträgen, Ausbildungsmaßnahmen usw.) in armen ländlichen Gemeinden. Der beschränkte Aktionsradius des Programms und die geringe Ressourcenausstattung haben bisher aber eine breitere Wirkung verhindert.

gen letztendlich davon ab, ob die zuständigen Nutzergruppen bzw. Gemeinden oder im Falle von Schulen, Gesundheitsstationen und Erschließungswegen die zentralstaatliche Verwaltung (d.h. die jeweiligen Sektorministerien) ihrer Verantwortung nachkommen. Hier besteht ein nicht geringes Risiko, dass die errichteten Anlagen nach dem offiziellen Abschluss des Programms vernachlässigt werden und damit keine nachhaltige Wirkung erzielen können.

Das Ausmaß der Beteiligung der Frauen und der indigenen Bevölkerungsgruppen an der Identifizierung, Auswahl und Durchführung der Projekte lässt sich nur sehr schwer quantifizieren. Das FZ-Programm war jedenfalls ebenso wenig wie das Gesamtprogramm speziell auf diese beiden Gruppen ausgerichtet. Dies entspricht im übrigen auch der allgemeinen Politik des FIS, der keine Bevölkerungsgruppe bevorzugen möchte. In Gesprächen mit den für das Programm zuständigen FIS-Mitarbeitern in Guatemala konnte keine besondere Sensibilisierung für die Belange der indigenen Bevölkerung festgestellt werden, was sich auch daran zeigt, dass diese nur selten die lokal vorherrschende indigene Sprache bzw. den Dialekt sprechen oder verstehen können. Häufig drängte sich der Eindruck auf, dass es einen ausgesprochenen „Graben“ zwischen den begünstigten Zielgruppen auf dem Land (häufig *indígenas*) und den Angestellten des FIS (häufig *ladinos* aus urbanen Gebieten) gibt. Lediglich bei Besuchen vor Ort, wie z.B. im Rahmen von Evaluierungsmissionen, wird diese Kluft gelegentlich aus praktischen, arbeitstechnischen Gründen überbrückt. Erst kürzlich hat es seitens des FIS in diesem Bereich Anstrengungen gegeben, die besonderen soziokulturellen Bedingungen stärker zu beachten und mehr zweisprachiges Personal, insbesondere auch Frauen, bei den Arbeiten mit Gemeinden überwiegend indigener Bevölkerungszusammensetzung einzusetzen. Welche Verbesserungen dies mit sich bringt, wird die Zukunft zeigen müssen.

Besondere genderspezifische bzw. soziokulturelle Maßnahmen waren trotz der Auflagen von externer Seite nicht beabsichtigt und daher konnten auch keine entsprechenden Wirkungen erzielt werden. Es ließen sich auch keine Hinweise finden, dass das traditionell gemeinschaftliche Handeln in den indigenen Gemeinden besonders berücksichtigt wurde und für eine erfolgreichere Durchführung der Projekte genutzt werden konnte.

Die zahlreichen Besuche ländlicher Gebiete und Gespräche mit den Zielgruppen haben beim Autor den Eindruck hinterlassen, dass der traditionell kaum vorhandene Einfluss der Frauen in den Projektgebieten im Hochland Guatemalas weder durch das FZ-Programm noch durch das größere Gesamtprogramm signifikant gestärkt werden konnte. Die ohnehin nicht besonders hohe Partizipation der Zielgruppen dürfte innerhalb der Gruppe der Frauen (indigener und nicht-indigener Herkunft) sehr wahrscheinlich noch wesentlich niedriger gewesen sein als beim männlichen Teil.

Das allgemeine Oberziel der unmittelbaren Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation der armen Bevölkerungsmehrheit konnte erreicht werden, wenn man sich den Nutzen der Infrastrukturanlagen für die begünstigten Gruppen vergegenwärtigt, der wahrscheinlich bei einer Mehrheit der Einzelprojekte gegeben ist. Ähnlich wie beim FZ-Programm FONAPAZ kann aber ohne eine Erhöhung der Produktivität der armen Bevölkerung im Rahmen einkommensschaffender Maßnahmen, auf die das Programm FIS jedoch *nicht* ausgerichtet war, die prekäre wirtschaftliche Lage, die sich in der schlechten Einkommenslage der Zielgruppen manifestiert, nicht nachhaltig verbessert werden. Aus entwicklungspolitischer Perspektive müsste dies jedoch eine der obersten Prioritäten sein.

Das FZ-Programm hat sich vor allem auf den Bau von Schulen und die Bereitstellung energiesparender Herde beschränkt, in denen es (mit den erwähnten Abstrichen bei letzteren) durch die Erhöhung des Versorgungsgrads mit diesen Einrichtungen in den an den Projekten beteiligten Gemeinden punktuelle Beiträge zur Armutsreduzierung hat leisten können – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Im Rahmen des FIS konnte also vor allem eine Befriedigung von Grundbedürfnissen (insbesondere der Grundschulbildung) in armen ländlichen Regionen Guatemalas erzielt werden. Wenn man sich die hohe Analphabetenrate in den ländlichen Gebieten vor Augen hält, erscheint diese Schwerpunktsetzung einleuchtend und begrüßenswert. Diskutieren kann man aber darüber, ob die Prioritätensetzung so dezidiert hätte ausfallen müssen.

Teilweise wurden im Rahmen des FZ-Programms auch die Regionen in besonderem Maße gefördert, die von den kriegerischen Auseinandersetzungen der Vergangenheit am meisten betroffen waren. Allerdings hätte dies auch noch in höherem Maße geschehen können, wobei aber nicht nur in den ehemaligen Konfliktzonen, sondern in den ländlichen Gebieten Guatemalas generell ein hoher Bedarf an Infrastruktureinrichtungen vorhanden ist.

Das FIS-Programm hat einen Beitrag zur Schaffung grundlegender Voraussetzungen für eine Förderung der Grundbildung gelegt, der eine entwicklungspolitische Schlüsselfunktion für die Reduzierung der ländlichen Armut zukommt. Eine signifikante, breitenwirksame Reduzierung der Armut bzw. eine bedeutende Minderung der extremen sozialen Ungleichheiten hinsichtlich des Zugangs zu zentralen Ressourcen konnte durch das FZ-Programm allerdings erwartungsgemäß nicht erzielt werden. Sowohl die Projekte im Rahmen des Basisinfrastrukturprogramms FONAPAZ als auch des Sozialinvestitionsfonds-Programms lassen die *strukturellen* Armutsursachen unberührt, da dazu umfassende gesellschaftspolitische Reformen erforderlich sind, die ein Sozialfonds naturgemäß nicht bewirken kann. Trotz oft positiver Ergebnisse der

Einzelprojekte³⁴⁹ trifft dies in ähnlichem Ausmaß auch auf die Teilprogramme der anderen bilateralen und multilateralen Geber und damit auch auf das gesamte Programm des FIS zu.



Abbildung 18: „Schilderwald“ von FIS-Projekten an einer Straße in Huehuetenango
(Foto: Thomas Burgdorff)

Die Kooperation zwischen den bedeutendsten Förderern des FIS, der deutschen KfW und multilateralen Gebern wie der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank (BID) hat bisher bei der Arbeit mit den Sozialfonds nach Meinung aller Beteiligten ausgesprochen gut funktioniert. Dies betrifft sowohl den allgemeinen Informationsaustausch als auch die Entwicklung gemeinsamer

Strategien und Konzepte. Teilweise war die Erfüllung von Auflagen seitens der einen Geberinstitution Vorbedingung für die Gewährung von Krediten seitens des anderen Gebers. Es gibt gegenwärtig keine Hinweise darauf, dass sich diese Zusammenarbeit nicht fortsetzen wird.³⁵⁰

Zur Jahresmitte 2000 wurde von mehreren Organisationen wie der KfW, der GTZ, UNDP, der Interamerikanischen Entwicklungsbank und der Weltbank eine gemeinsame Initiative angestoßen, die das Ziel der Umstrukturierung der guatemalteckischen Sozialfonds verfolgt. Angestrebt wird die Vereinheitlichung von Verfahrensweisen bzw. die Erhöhung der Fördereffizienz sowie eine bessere Aufgabenteilung zwischen den einzelnen Fonds, was besonders im Fall des FIS und des FONAPAZ, deren Fördermenüs fast deckungsgleich sind, notwendig erscheint. Auch die Abstimmungsmechanismen zwischen den einzelnen Fonds einerseits und zwischen den Fonds, den Gemeinden, Ministerien und Provinzregierungen andererseits möchte man verbessern.

Diese Initiative bietet die Möglichkeit, über die Steigerung der Fördereffizienz auch die entwicklungspolitische Wirksamkeit der im Rahmen von FIS und FONAPAZ abgewickelten Projekte zu erhöhen und damit auch die Lebensbedingungen der ländlichen Zielgruppen zu

³⁴⁹ Diese haben dazu geführt, dass die Weltbank ein neues Darlehen über 50 Mio.\$ für ein zweites Sozialinvestitionsfondsprojekt und die Interamerikanische Entwicklungsbank einen weiteren Kredit über 90 Mio.\$ gewährt hat. Auch im Rahmen der deutschen FZ steht ein zweites FIS-Programm im westlichen Hochland in der Region Quiché kurz vor der Unterschrift. Für das Folgeprogramm sollen 15 Mio.DM als (nicht-rückzahlbarer) Zuschuss zur Verfügung gestellt werden.

³⁵⁰ Diesen Eindruck gewann der Autor in Gesprächen mit verschiedenen Vertretern der genannten Institutionen und auch mit „externen“ Beobachtern. Auch bei den erwähnten neuen Zusagen für verschiedene Programme des FIS ist eine enge Abstimmung insbesondere zwischen der KfW, der BID und der Weltbank geplant.

verbessern. Zudem ist geplant, das schon in anderen zentralamerikanischen Ländern erfolgreich erprobte Konzept der partizipativen Planung von „unten“ (*microplanificación participativa*) auch in Guatemala anzuwenden. Das Konzept sieht in einem ersten Schritt die Formulierung von Prioritäten auf den Dorfversammlungen vor und danach in einem zweiten Schritt Treffen auf der kommunalen Ebene zur Abstimmung mit den Munizipalverwaltungen. Die lokalen Verwaltungen spielten bisher bei der Arbeit der Sozialfonds eher am Rande eine Rolle und sollen daher zukünftig stärker beteiligt werden.³⁵¹

Der FIS zählt zu den effizientesten Regierungsinstitutionen im Land und hat sich ein beträchtliches *Know-how* bei der schnellen Umsetzung von Geldern in Projekte der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur angeeignet. Er ist deshalb zu einem bedeutenden Instrument der Armutsbekämpfung in Guatemala avanciert. Die gegenwärtig betriebene reaktive, nachfrageorientierte Politik des FIS hat den Vorteil, dass die Bedürfnisse der begünstigten Gruppen besser berücksichtigt werden können. Der Nachteil ist allerdings, dass diese (kurzfristige) Politik oft nicht in kommunale, regionale bzw. nationale Entwicklungspläne eingebunden wird, mit denen mittel- und langfristige Entwicklungsziele besser verfolgt werden können. In diesem Punkt besteht ein erhöhter Abstimmungsbedarf zwischen kurzfristigen und langfristigen Zielen.

Die Sozialfonds haben sich bisher eher vorsichtig auf das Feld der produktiven Infrastruktur vorgewagt, aber auch hier besteht bei FIS und FONAPAZ die Bereitschaft, diesen Bereich in der Zukunft gezielter zu fördern. In welchem Ausmaß die dafür entsprechenden Fähigkeiten bei den Fonds vorhanden sind, wird sich noch zeigen müssen. Dies betrifft ebenso eine denkbare Ausweitung der Tätigkeiten auf den Bereich der Kreditvergabe. Interessant dürfte zukünftig auch sein, welche Rolle die Sozialfonds bei der Dezentralisierung spielen werden, die zurzeit in Guatemala insbesondere von Geberseite aus massiv gefördert wird.

Nach der ursprünglichen Planung sollten die Sozialfonds nur so lange existieren, bis die entsprechenden Ministerien die Kapazitäten entwickelt haben, um die in ihren Bereich fallenden Aufgaben angemessen wahrnehmen zu können. Beabsichtigt war also die graduelle Abtretung von Arbeit und Funktionen der Sozialfonds an die Ministerien in den entsprechenden Sektoren. Die Entwicklung der Sozialfonds ist aber anders verlaufen und hat im Gegenteil dazu geführt, dass sich bei diesen ein hohes Maß an technischem, organisatorischem und auch menschlichem Kapital akkumuliert hat, was gleichzeitig jedoch auch mit einem entsprechen-

³⁵¹ In Nicaragua z.B. ist bei den dort tätigen Sozialfonds das Bewusstsein, dass die Initiative von den Gemeinden ausgehen muss und dazu eine Abstimmung mit den Munizipalverwaltungen notwendig ist, schon sehr viel weiter entwickelt als in Guatemala, wo dies noch sehr viel stärker eingefordert werden muss.

den Verlust an Ressourcen bei den Sektorministerien einhergegangen ist. Das hängt teilweise auch damit zusammen, dass die Bezahlung bei den großen Sozialfonds in der Regel besser ist als in den Ministerien und damit neben dem Prestigegewinn noch zusätzliche finanzielle Anreize für eine Bewerbung bzw. einen Wechsel dorthin bestehen.

Ein Technologietransfer von den Fonds zu den Ministerien hat bisher nicht stattgefunden. Damit besteht einerseits die Gefahr, dass die Sozialfonds zu „Dauerinstitutionen“ werden und andererseits das Risiko, dass die Ministerien, die schon an Gewicht eingebüßt haben, auch die letzten noch vorhandenen Durchführungskapazitäten verlieren.³⁵² Die damit einhergehende Entwicklung von Parallelstrukturen ist problematisch, da die Sozialfonds keine angemessene Sozialpolitik ersetzen können und es mittel- und langfristig zur Erhöhung der Effizienz und Kompetenz der staatlichen Verwaltung kaum eine Alternative gibt. Ein Problem ist die zunehmende Abhängigkeit von den Sozialfonds aber auch deswegen, weil der graduelle Rückzug der externen Geber aus der Förderung der Fonds absehbar ist, dann – wenn keine andere Möglichkeit gefunden wird – nichts an ihre Stelle treten könnte und es so zu keiner nachhaltigen Wirksamkeit käme.³⁵³

Die schon erwähnte fehlende parlamentarische Kontrolle hinsichtlich der Höhe und der Verwendung der Haushaltsmittel stellt die demokratische Legitimität der Sozialfonds in Frage, da das Budget der Fonds nicht das Ergebnis eines zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Interessen ausgehandelten Kompromisses darstellt, sondern ausschließlich von den Prioritäten der jeweiligen Regierung abhängt. Den demokratisch legitimierten Volksvertretern müsste in diesem Punkt eine Möglichkeit der Mitentscheidung eingeräumt werden.

³⁵² Ein ranghoher FIS-Mitarbeiter in Guatemala gab zu bedenken, dass die Ministerien oft die Durchführung von Projekten an den FIS mit dem Argument abtreten, dieser sei wegen seiner Erfahrungen und relativ hohen Effizienz besser für solche Aufgaben geeignet.

³⁵³ Vgl. Holtz, Uwe: Nachhaltigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit, in: Fahrenhorst, Brigitte/Musto, Stefan A. (Hg.): Grenzenlos – Kommunikation, Kooperation, Entwicklung (SID-Berlin-Berichte, Nr. 13), Berlin 2000, S. 54-60, 54: Nachhaltig wirksam „ist die EZ dann, wenn ihre Erfolge auf längere Sicht tragfähig sind – oder genauer: wenn ihre positiven Wirkungen nach Beendigung der Unterstützung von außen fortbestehen und wenn die EZ Hilfe zu einer – auch innovativen – Selbsthilfe leistet, die zu dauerhaften Erfolgen führt bzw. solche Erfolge anstößt.“

4.2.6 Das „Nationale Selbstverwaltungsprogramm für die Entwicklung der Bildung“ PRONADE

Obwohl das *Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo* schon 1994 ins Leben gerufen wurde, erfuhr es während der damaligen Regierung unter de León Carpio nur eine relativ geringe Unterstützung. Erst die Administration des seit Januar 1996 amtierenden Präsidenten Arzú schuf die notwendigen Strukturen für die finanzielle und technische Durchführbarkeit des Programms.

PRONADE ist ein Programm des Erziehungsministeriums³⁵⁴ mit dem Ziel, die Reichweite und Qualität des Bildungssystems in den ländlichen Regionen Guatemalas zu erhöhen und den dort überwiegend lebenden indigenen Bevölkerungsgruppen den Zugang zur Primarschulbildung zu ermöglichen. Bedingungen für die Teilnahme an PRONADE sind, dass es mindestens 25 Kinder in einer Gemeinde gibt, keine vom Erziehungsministerium bezahlten Lehrer dort tätig sind, die nächstliegende Schule mehr als drei Kilometer entfernt ist sowie Gefahren für die Kinder (wie z.B. eine vielbefahrene Straße, Hindernisse, einsame Wege usw.) bestehen und die Gemeinde bereit ist, einen Elternbeirat zu bilden. Schon bald nach Programmstart wurde PRONADE zum zentralen Programm zur Erhöhung der Primarschulversorgung im ländlichen Raum.

PRONADE ist ein wesentlicher Bestandteil der geplanten Bildungsreform, der in den geschlossenen Friedensverträgen eine zentrale Rolle zukommt. Bei PRONADE sollen zur Förderung der Selbstverwaltungskapazitäten Eltern und Gemeinden umfassend eingebunden werden. Es ist durch dezentrale und partizipative Elemente geprägt und eines der bedeutendsten Regierungsprogramme im Kontext der Bemühungen um eine Dezentralisierung von Funktionen und Entscheidungen im Bildungswesen. Dabei fußt es auf Erfahrungen, die andere Nachbarländer mit Ansätzen von Dezentralisierung bereits gemacht haben. PRONADE zeichnet sich durch einige Besonderheiten aus, die es von den traditionellen Programmen im guatemalteckischen Bildungsbereich unterscheidet.³⁵⁵ An dieser Stelle sind vor allem die *Co-*

³⁵⁴ Das Sektorministerium, das generell noch immer durch in hohem Maße zentralistische Entscheidungsstrukturen geprägt ist, stellt die oberste Instanz im Bildungsbereich dar und legt die Bildungsstrategien fest. Es ist für die Einbeziehung von PRONADE in den Bildungssektor und die Koordinierung der PRONADE-Maßnahmen mit den im Bildungssektor tätigen Institutionen zuständig. Es ist ebenso für die Qualität der Angebote und Leistungen von PRONADE verantwortlich. Zudem gliedert es den Haushalt von PRONADE in den allgemeinen Bildungshaushalt ein und kontrolliert die rechtzeitige Bewilligung und die Überweisung von finanziellen Zuweisungen an PRONADE.

³⁵⁵ Ein bei einer Geschäftsbank eingerichteter Treuhandfonds ermöglicht die schnelle und flexible Abwicklung bzw. Steuerung von anfallenden Zahlungen außerhalb der komplexen und langwierigen Vorschriften des Finanzministeriums.

mités Educativos (COEDUCAs) und die *Instituciones de Servicios Educativos* (ISEs) zu nennen.

Die COEDUCAs stehen im Zentrum der Struktur von PRONADE und stellen Elternbeiräte mit eigener Rechtspersönlichkeit dar, in denen die Eltern die Lehrer ihrer Kinder im Unterschied zum formalen Schulsystem selbst einstellen, deren Anwesenheit und Unterrichtsleistungen kontrollieren und für ihre monatliche Bezahlung verantwortlich sind.³⁵⁶ Bedingung für die Einstellung der Lehrer ist, dass diese neben Spanisch auch die in der Region vorherrschende indigene Sprache beherrschen und dazu bereit sind, in den ländlichen Gebieten zu wohnen. Den Eltern obliegt gemeinsam mit den Lehrern der Betrieb und die Verwaltung der Schulen. Zudem organisieren die Eltern noch den Erwerb von Lern- und Lehrmaterialien sowie die tägliche Schulspeisung.

Die ISEs setzen sich überwiegend aus kirchlichen oder gemeinnützigen Trägern mit ausgewiesenen Erfahrungen im Erziehungssektor (z.B. Jesuiten- oder Salesianerorden) zusammen. Diese können als das Bindeglied zwischen den Einheiten der Bildungsverwaltung, d.h. dem Ministerium und der für das Programm geschaffenen Durchführungseinheit³⁵⁷ einerseits und den Elternbeiräten andererseits betrachtet werden. PRONADE nimmt die ISEs unter Vertrag, damit diese in ländlichen Regionen mit schulischer Unterversorgung Eltern und Gemeinden in COEDUCAs organisieren. Die ISEs übernehmen neben organisatorischen Funktionen die Aus- und Fortbildung der Elternbeiräte bzw. Lehrer und sind auch für die Kontrolle der Buchhaltung sowie für die adäquate Verwendung der durch PRONADE zugewiesenen finanziellen Mittel zuständig.

³⁵⁶ PRONADE überweist den COEDUCAs die entsprechenden Gelder dafür alle drei Monate auf ein speziell für diesen Zweck eingerichtetes Konto. Aufgabe der Lehrer ist die allgemeine Verwaltung der Schule und die inhaltliche Gestaltung und Steuerung des Unterrichts. Die Lehrer, die im Rahmen von PRONADE rekrutiert werden, bekommen zunächst einen auf ein Jahr befristeten Arbeitsvertrag, wobei die Gehaltshöhe der im formalen Schulsystem vergleichbar ist.

³⁵⁷ Der Durchführungseinheit von PRONADE, die von einem siebenköpfigen Verwaltungsrat geleitet wird, obliegt die gesamte Verantwortung für die Programmimplementierung. Diese verwaltet die Mittel, die vom Erziehungsministerium zur Verfügung gestellt werden und bestimmt die allgemeinen Richtlinien und die regionale Ausrichtung der Programmaktivitäten. Zudem ist sie für die Auswahl, Beauftragung, Steuerung und Kontrolle der ISEs und die Überweisung der Gelder an die ISEs und COEDUCAs zuständig. Die relativ autonome Durchführungseinheit hat eigene Besoldungsregeln, die außerhalb der staatlichen Regelungen liegen und zeichnet sich durch eine effiziente, flexible und leistungsfähige Organisation bzw. Struktur sowie durch überdurchschnittlich qualifiziertes Personal aus.

4.2.7 Das Programm „Ländliche Primarschulbildung – PRONADE“

Das FZ-Programm ist in ein größeres Gesamtprogramm mit einem Volumen von fast 100 Mio. DM eingebettet, das neben deutschen Mitteln in Höhe eines Zuschusses von 20 Mio. DM³⁵⁸ auch von der Weltbank mit rd. 25 Mio. DM und vor allem aus guatemaltekischen Haushaltsmitteln (ca. 54 Mio. DM) finanziert wird. Berührungspunkte in diesem Bereich bestehen zudem mit Projekten bzw. Programmen anderer internationaler Geber wie der BID und der EU. Überschneidungen zwischen dem Programm der FZ und der BID gibt es aber nicht, da sich das BID-Programm auf die regulären Schulen konzentriert.³⁵⁹ Beim EU-Programm besteht insofern ein direkter Bezug zu PRONADE, weil die Lehrer der von den COEDUCAs geführten Schulen in einer der von der EU geförderten staatlichen Lehrerbildungsstätten ausgebildet werden.³⁶⁰

Das Weltbankprojekt *Basic Education Reform Project*, in dessen Rahmen der guatemaltekischen Regierung ein Darlehen in Höhe von insgesamt 33 Mio. \$ zur Verfügung gestellt wird, strebt neben der Stärkung von PRONADE, wofür 43 % der Projektmittel ausgegeben werden sollen, auch eine verbesserte Vorschulbildung und eine Stärkung des guatemaltekischen Erziehungsministeriums (MINEDUC) an. In diesem Kontext sollen die Einschulungsquoten der Vorschul- und Primarschulbildung erhöht werden, die Effizienz und Qualität der Primarschulbildung verbessert und das Erziehungsministerium institutionell gestärkt werden.

Bei PRONADE wurde eine Arbeits- und Kostenteilung zwischen den verschiedenen Gebern vereinbart. Die Weltbank übernimmt u.a. für eine begrenzte Zeit die Finanzierung von im Rahmen des Programms zusätzlich anfallenden Lehrergehältern und die anteiligen Kosten der ISEs. Die guatemaltekische Seite trägt den überwiegenden Teil der Kosten der ISE-Aktivitäten und die laufenden Programmkosten, d.h. Lehrergehälter, Nahrungsmittelhilfen, Schulmaterial usw.

Das allgemeine Oberziel des FZ-Programms ist die Verbesserung der landesweiten Schulversorgung und die Reduzierung der Diskriminierung indigener Bevölkerungsgruppen. Dabei

³⁵⁸ Am 18. März 1998 wurde der Finanzierungsvertrag zwischen der deutschen und der guatemaltekischen Seite geschlossen.

³⁵⁹ Das BID-Projekt mit einem Volumen von rd. 100 Mio. \$ strebt an, in verschiedenen Phasen die Vorschulbildung, Primarschulbildung und die Sekundarbildung zu verbessern. Dabei soll dem zweisprachigen Unterricht, der Förderung der Bildung für Mädchen und der Beteiligung der Gemeinden Priorität eingeräumt werden.

³⁶⁰ Die EU fördert ein Projekt zur Unterstützung des guatemaltekischen Bildungswesens in Höhe von 20,5 Mio. ECU (ca. 40 Mio. DM). Dieses soll die Qualität des nationalen Lehrerbildungssystems und des Bildungssystems in den Provinzen Alta und Baja Verapaz verbessern. Finanziert werden sollen u.a. die Unterstützung bei der Planung und Einrichtung von zweisprachigen interkulturellen Lehrerbildungsstätten, die Stärkung des Schulverwaltungssystems und die Lehreraus- und -fortbildung in diesen Regionen sowie Alphabetisierungsprogramme und Erwachsenenbildung.

sollen bis 2002 die Brutto- und Nettoeinschulungsraten³⁶¹ in den von PRONADE betreuten ländlichen Regionen von 81 % auf 86 % bzw. von 63 % auf 68 % erhöht werden.

Das Programmziel ist die Verbesserung der Primarschulausbildung in vernachlässigten ländlichen Gebieten. Das Ziel des FZ-Programms ist identisch mit dem des Gesamtprogramms von PRONADE: zwischen 1997 und 2002 sollen ca. 250 000 Kinder neu in PRONADE-Schulen eingeschult werden. Angestrebt wird, die Wiederholer- und Abbrecherquoten im Jahr 2002 von 17 % auf 13 % und von 10,5 % auf 7 % zu senken.

Aus FZ-Mitteln finanzierte Maßnahmen umfassen insbesondere die Reparatur bzw. Ausstattung ländlicher Primarschulen in Selbsthilfe, die Beschaffung von Lehr- und Lernmaterialien, die Einrichtung von Minibibliotheken sowie von Fortbildungszentren und Radio-Fortbildungsprogrammen für Lehrer und nicht zuletzt Studien- und Consultingleistungen. In geringerem Ausmaß werden auch teilweise die PRONADE-Durchführungseinheit sowie Fortbildungsmaßnahmen für die am Programm beteiligten Akteure finanziert.

Damit möchte man erreichen, dass 2 900 zusätzliche COEDUCAs eine Primarschuleinrichtung bereitstellen, die allgemeinen Kenntnisse und Fähigkeiten von Primarschullehrern verbessert werden, die Schulen mit Schulbüchern (in Spanisch und den wichtigsten Mayasprachen) bzw. mit Unterrichtsmaterial versorgt werden sowie die Durchführungseinheit die effiziente Steuerung der Programmmaßnahmen gewährleisten kann. Das FZ-Programm startete Anfang 1999 und soll bis Anfang 2003 abgeschlossen werden.

PRONADE arbeitet (mit Ausnahme der Hauptstadtregion) in 20 der 22 *departamentos* von Guatemala. Schon sechs Jahre nach der Gründung deckt es im ländlichen Raum 30 % des Schulsystems ab. 1999 wurde PRONADE dann auch auf die Vorschulstufe ausgeweitet. Das Programm kennt keine speziellen Zielgruppen, sondern richtet sich allgemein an die überwiegend indigene Bevölkerung in benachteiligten ländlichen Regionen. Der bisherige Programmverlauf hat jedoch gezeigt, dass sich der bei weitem überwiegende Teil der durch Elterninitiativen neu gegründeten Grundschulen auf vier vom Bürgerkrieg in hohem Maße betroffene Provinzen konzentriert, wobei der Region Alta Verapaz eine besondere Bedeutung

³⁶¹ Die Bruttoeinschulungsrate bezeichnet den Anteil (in Prozent) der in den Schulstufen 1 bis 6 eingeschriebenen Schüler an der Gesamtzahl aller Kinder im Alter von 7 bis 12 Jahren. Die Nettoeinschulungsrate (in Prozent) hingegen erfasst nur die Schüler, die in den Schulstufen sind, die auch ihrem Alter entsprechen. Die Differenz zwischen beiden Zahlenwerten bilden die Kinder, die dieses Kriterium nicht erfüllen, d.h. streng gesehen entweder zu alt oder zu jung für die jeweiligen Stufen sind.

zukommt.³⁶²

Ein großer Teil der Gemeinden, die von PRONADE begünstigt werden, liegt in isolierten, sehr entlegenen Regionen des Landes, wo sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch eine nicht geringe Zahl an intern Vertriebenen befindet. Genaue Zahlenangaben liegen für diese Gruppe allerdings nicht vor.

Mit Gemeinden von zurückgekehrten Flüchtlingen aus Mexiko, deren Anteil 10% bis 15% an den von PRONADE betreuten Gemeinden ausmacht, besteht eine Zusammenarbeit insbesondere im Quiché (Ixcán), aber auch in Huehuetenango und Escuintla. Dabei hat allerdings die Organisationsform der Genossenschaft, die in fast allen Siedlungen der *retornados* zu finden ist, die Arbeit von PRONADE erschwert. Die Rückkehrer bestanden darauf, dass alle organisatorischen Aspekte, also auch der Bereich der Erziehung, über die schon vorhandenen Genossenschaftsmechanismen abgewickelt werden. Auf Grund der Tatsache, dass die Bewohner eines Dorfes oder einer Gemeinde nicht alle Genossenschaftsmitglieder sind, steht dieses Verfahren jedoch der Funktionsweise von PRONADE entgegen, nach der in einer Gemeinde die Eltern in Beiräten organisiert sind und eine zentrale Verantwortung bei der Einstellung der Lehrer und dem Schulbetrieb übernehmen. Zudem ergeben sich in diesem Kontext auch Reibungspunkte mit der Stellung der Erziehungspromotoren, denen in den Genossenschaften der Rückkehrer eine besondere Bedeutung für den Unterricht und den laufenden Betrieb der Schule zukommt. Diese Konflikte konnten aber bisher durch den Abschluss spezieller Verträge mit dem Erziehungsministerium, die es den ehemaligen Flüchtlingen erlauben, mit ihren eigenen Bildungspromotoren zu arbeiten, entschärft werden.

Ebenso wie FONAPAZ und FIS funktioniert PRONADE nach dem Antragsprinzip, das die Initiative der Gemeinde als Bedingung für die Aufnahme in das Programm vorsieht. Die COEDUCAs erhalten für den Bau eines provisorischen Klassenraums in eigener Regie, die Reparatur eines schon bestehenden Schulgebäudes oder für die Finanzierung von Schulmöbeln 1 000 \$. Die Gemeinden errichteten die provisorischen Bauten überwiegend selbst und unentgeltlich. Für den Bau der Klassenräume wurde durchschnittlich ein Monat benötigt. Ein kleinerer Teil wird auch in bisher leerstehenden Gebäuden betrieben.

Im Gegensatz zum FZ-Programm FONAPAZ, wo die Zielgruppen auf den Betrieb der Schulen und Gesundheitsposten faktisch keine Einflussmöglichkeit hatten, gab es bei PRONADE

³⁶² 90 % der ca. 3 000 durch Elterninitiativen im Rahmen des Programms gegründeten Grundschulen befinden sich in vier Landesregionen, wobei es fast 900 (30 %) Schulen allein in Alta Verapaz gibt. In den ländlichen Gebieten dieser Provinz gibt es auch die größten Bildungsdefizite in ganz Guatemala, was sich an der hohen Analphabetenrate und den hohen Wiederholer- und Abbrecherquoten ablesen lässt. Vgl. ONU: Guatemala: La Fuerza Incluyente, S. 283ff.

durch die Einrichtung der COEDUCAs, insbesondere durch die Auswahl bzw. Rekrutierung der Lehrer, beim laufenden Betrieb auch für die Eltern der Kinder eine entscheidende Möglichkeit, in diesem Bereich Einfluss auf den Schulbetrieb zu nehmen. Durch die Möglichkeit der Auswahl von Lehrern aus der unmittelbaren Umgebung und die verstärkten Kontrollmöglichkeiten konnte auch der temporären Lehrerabwesenheit entgegengewirkt werden. Diese tritt im regulären Schulsystem insbesondere dann auf, wenn Lehrer vom Erziehungsministerium in entlegene, ländliche Regionen entsandt werden, zu denen sie keinen Bezug haben. Die Arbeit in völlig fremden Gebieten wird nicht selten als eine Art Strafe empfunden und daher oft jede Möglichkeit zur temporären Abwesenheit genutzt. Die Arbeitsmotivation der betroffenen Lehrer ist oft sehr gering und der Kontakt zu den Eltern der Kinder bzw. zur dortigen Gemeinde ebenfalls nur schwach ausgeprägt.

Insgesamt gibt es eine ausgesprochen hohe Flexibilität seitens PRONADE gegenüber den Bedürfnissen der in das Programm eingebundenen Gemeinden. So besteht zu den Erntezeiten, wenn sich beispielsweise insbesondere im westlichen Hochland große Teile der Dörfer an die Küste zur Zuckerrohrernte begeben und dabei häufig ihre Kinder mitnehmen, die Möglichkeit der vorübergehenden Aussetzung des Unterrichts. In Alta Verapaz, wo sich die meisten der im Rahmen des FZ-Programms gegründeten Schulen befinden, müssen die Kinder oft bei der Ernte des Kaffees mithelfen.

Die pünktliche und regelmäßige Auszahlung der Lehrergehälter, die nicht nur in PRONADE-Schulen, sondern oft auch im traditionellen Erziehungssystem in Guatemala ein Problem ist, ist davon abhängig, dass das Erziehungsministerium die Gelder rechtzeitig auf die entsprechenden Konten transferiert. Der Einfluss der COEDUCAs ist in diesem Punkt äußerst gering. Für die Schulen von PRONADE wurden bisher 4 000 Schulbibliotheken eingerichtet. Die in der Planung vorgesehene Versorgung mit Schulbüchern in den wichtigsten indigenen Sprachen ist bislang aber nicht erfolgt. Dies hängt damit zusammen, dass es zwar für einige wenige Mayasprachen Schulbücher gibt, deren Qualität aber nur sehr unzureichend ist. Eine zweisprachige Erziehung findet daher auch in den Schulen von PRONADE nicht statt. Die rekrutierten Lehrer sprechen zwar in der Regel die indigene Muttersprache der Kinder, können diese aber oft weder lesen noch schreiben und damit auch nicht unterrichten. PRONADE als

solches hat in diesem Bereich jedoch nur sehr geringe Einflussmöglichkeiten.³⁶³

Es stellte sich heraus, dass nicht alle der meist indigenen Bewohner der Dörfer mit einer PRONADE-Schule einen Unterricht sowohl in Spanisch als auch in der eigenen Mayasprache wünschen. Die zweisprachige Erziehung wird dabei mit dem Argument abgelehnt, dass die eigene Muttersprache zu Hause sowieso gesprochen wird und nicht noch in besonderem Maße als Unterrichtssprache gefördert werden muss. Außerdem ist auch die ausgesprochen große linguistische Vielfalt bei den in Guatemala gesprochenen indigenen Sprachen ein Problem. Selbst wenn man sich auf die Hauptsprachen konzentrieren würde, besitzt jede Sprache noch zahlreiche lokale Dialekte, die sogar im gleichen Sprachraum nicht überall auch verstanden bzw. sogar als fremd empfunden werden.

Die im Rahmen der FZ-Programme FIS I und FONAPAZ I finanzierten Schulbauten waren keine PRONADE-Schulen. Für das FZ-Programm war eine der Auszahlungsvoraussetzungen ein Abkommen zwischen PRONADE und FIS, in dem sich letzterer dazu verpflichtete, überall dort, wo mit FZ-Mitteln ein Provisorium errichtet wurde, den Bau einer dauerhaften Schule zu finanzieren. Zwar hat der Sozialfonds FIS im Jahr 1999 mit dem Bau von ca. 3300 Klassenräumen mit Mitteln in Höhe von 28 Mio. \$ einen signifikanten Beitrag zur Verbesserung des regulären Schulsystems leisten können, aber im Auftrag von PRONADE konnte der Sozialfonds nur ca. 80 Schulen bauen. Dies ist teilweise dadurch bedingt, dass sich die Schulen von PRONADE oft in sehr schwer zugänglichen Regionen befinden, sodass es kaum Bauunternehmer gibt, die sich dazu bereit erklären, im Auftrag des FIS dort tätig zu werden. Zudem stellen die vergleichsweise teure Bauweise, schwieriger Transport der Baumaterialien, lange Bauzeiten und die geringe Einbeziehung der Gemeinden beim Bau der Schule weitere Probleme in diesem Kontext dar.³⁶⁴

Mit dem Fonds FONAPAZ gab es kaum eine Zusammenarbeit, da dieser im Bereich des Schulbaus nur in sehr geringem Umfang tätig ist. Die Zusammenarbeit mit den Municipien

³⁶³ Die PRONADE-Direktorin Miriam Irene Castañeda gab in einem Gespräch zu bedenken, dass das Erziehungsministerium für die Ausarbeitung von Lehrmaterial in den Mayasprachen und die Ausbildung der Lehrer für eine mehrsprachige Erziehung verantwortlich sei. PRONADE als Programm des Sektorministeriums habe weder die finanziellen Möglichkeiten noch die Kapazitäten, dementsprechendes Lehrmaterial zu entwickeln. Solange das Erziehungsministerium bzw. die dafür zuständigen Abteilungen diese Aufgaben nicht wahrnehmen würden, könne sich an diesem Zustand auch nichts ändern.

³⁶⁴ In den nächsten zwei Jahren plant der FIS die Errichtung von 200 PRONADE-Schulen (ca. 530 Klassenräume) in verkehrsgünstig angeschlossenen Gemeinden, die aus dem gegenwärtig laufenden BID-Programm finanziert werden sollen.

hatte dagegen einen größeren Stellenwert, da insgesamt 13 % aller bisher bestehenden Schulgebäude im Rahmen von PRONADE durch diese gebaut wurden.³⁶⁵

Auch die PRONADE-Projekte sind ähnlich wie die Projekte im Rahmen des FONAPAZ bzw. des FIS oft kein Bestandteil kommunaler Entwicklungspläne. Eine Interessenabstimmung zwischen den verschiedenen lokalen, regionalen und nationalen Akteuren hat bisher entweder gar nicht oder nur in sehr begrenztem Ausmaß stattgefunden.

Das Programmziel von PRONADE, 250 000 Kinder bis zum Jahr 2001 zusätzlich einzuschulen, wurde bereits zum Anfang des Schuljahres 2000 mit der Einschulung von 290 700 Kindern erreicht.³⁶⁶ Ein bisher ungelöstes Problem stellen aber immer noch entlegene *fincas* dar, in denen keine ausreichende Anzahl von Kindern vorhanden ist, die Kosten für eine Schule im Rahmen von PRONADE zu rechtfertigen. Für diese Fälle müssen zukünftig mehr Lehrer gefunden werden, die dazu bereit sind, auch in sehr abgelegenen Gebieten zu unterrichten und zu leben. Eine Alternative könnte auch der Fernunterricht darstellen.

Nach Erreichen des Ziels in quantitativer Hinsicht soll laut Programmplanung die Verbesserung der Qualität der Schulausbildung in das Zentrum der Arbeit von PRONADE rücken. Die Abbrecher- und Wiederholerquoten von PRONADE lagen schon ein Jahr nach Programmbeginn etwas unter den Quoten des regulären Schulsystems.³⁶⁷

Ein wesentlicher Grund dafür ist die Struktur des Gesamtprogramms, in dessen Rahmen es eine sinnvolle Arbeitsteilung bzw. Kostenteilung zwischen den externen Gebern und der guatemaltekischen Regierung gibt. Die Kooperation zwischen der KfW und der Weltbank funktioniert wie beim FIS auch im Fall von PRONADE ausgesprochen gut. Ein anderer Grund für die schnelle Zielerreichung war, dass PRONADE in relativ kurzer Zeit einen außerordentlich hohen Bekanntheitsgrad in ländlichen indigenen Gemeinden erreicht hat, was bei der Programmplanung in dem Ausmaß nicht erwartet worden war. PRONADE ist aus dem staatlichen Schulsystem nicht mehr wegzudenken und hat auch ein hohes politisches Gewicht gewonnen.

³⁶⁵ Die Munizipien finanzieren jährlich den Neubau von ca. 300 Klassenräumen und sind gesetzlich dazu verpflichtet, einen Anteil von 2 % aus den Haushaltsüberweisungen (insgesamt 10 % des Staatshaushalts) in den Sektoren Gesundheit und Bildung zu investieren.

³⁶⁶ Bis zum 30. September 2000 wurden bereits 294 233 Schüler (von ca. 1,8 Mio. potenziellen Schülern im primarschulfähigen Alter) eingeschult, 3 439 Gemeinden mit einer Primarschule versorgt und 9 305 PRONADE-Lehrer eingestellt. Weitere 96 Gemeinden mit 3 775 Kindern befanden sich zu diesem Zeitpunkt in der Legalisierungsphase.

³⁶⁷ Die Zahlen für PRONADE betragen bei der Abbrecherrate rd. 10 % und bei der Wiederholerrate 15,1 %, wohingegen das traditionelle System im Landesdurchschnitt bei ersterer 11,4 % (städtische Gebiete: 5,8 %, ländliche Gebiete: 14,2 %) und bei letzterer 17,1 % (Jungen) bzw. 15,0 % (Mädchen) aufweist.

Wegen der planmäßigen und zufrieden stellenden Durchführung des FZ-Programms PRONADE und der insgesamt positiven Bilanz wird es ein Ergänzungsvorhaben in Form eines FZ-Darlehens von 10 Mio. DM geben. Dabei sollen u.a. der Neubau und die Ausstattung von zusätzlichen rd. 1 350 dauerhaften Klassenräumen und 100 Lehrübernachtungsräumen finanziert werden.³⁶⁸ PRONADE II soll als Pilotprogramm mit der Zielsetzung durchgeführt werden, die Sozialfonds (insbesondere den FIS) und deren Geber für das dezentrale, selbsthilfeorientierte Baukonzept zu gewinnen und zu prüfen, ob die Sozialfonds dieses Konzept (in modifizierter Form) für den Bau von weiteren PRONADE-Schulen übernehmen können. Auch interessierte Munizipien sollen in diese Bemühungen eingebunden werden. Ohne die Sozialfonds dürfte mittelfristig dem sehr hohen Bedarf an Klassenräumen nicht nachzukommen sein, da bei PRONADE die Durchführung von Baumaßnahmen nur eine sekundäre Rolle spielt.

Abschließend lässt sich festhalten, dass das FZ-Programm „Ländliche Primarschulbildung – PRONADE“ durch die Erhöhung des Zugangs zu Primar- bzw. Vorschuleinrichtungen für die in der Vergangenheit besonders benachteiligte indigene Landbevölkerung Guatemalas einen Beitrag zur mittel- und langfristigen Entschärfung einiger der strukturellen Ursachen des jahrzehntelangen Konflikts – Diskriminierung und fehlende Chancengleichheit – leistet. Auf Grund der Tatsache, dass PRONADE vorwiegend in abgelegenen ländlichen Gebieten tätig ist, in denen die Mehrheit der von den kriegerischen Auseinandersetzungen besonders betroffenen Personengruppen lebt, haben auch Teile der entwurzelten Bevölkerung von dem Programm profitieren können.

Der Bildungsgrad beeinflusst in hohem Maße die Lebensbedingungen eines Menschen, da dieser einen zentralen Einfluss auf das materielle, gesundheitliche und auch intellektuelle Wohlergehen einer Person hat. Die Bemühungen von PRONADE hinsichtlich größerer Chancengerechtigkeit für die ländliche Bevölkerung werden sich vor allem mittel- und langfristig für die jetzigen Kinder und späteren Erwachsenen auswirken, da eine angemessene Primarschulbildung eine Grundlage für den weiteren Bildungsweg und damit auch für eine positive Zukunft schaffen könnte. Dies wird auch durch die Tatsache nicht beeinträchtigt, dass aus den oben angeführten Gründen die weitere Verbreitung der indigenen Sprachen bisher nicht gefördert werden konnte. Die Schaffung von rd. 3 000 Arbeitsplätzen für größtenteils indigene Lehrer ist wahrscheinlich für diese Bevölkerungsgruppe viel bedeutender gewesen.

³⁶⁸ Die guatemalteckische Regierung hat sich zur kompletten Übernahme der Betriebskosten, vor allem der Lehrergehälter verpflichtet. Geplanter Start des Vorhabens ist April 2001 und die Laufzeit soll zwei Jahre betragen.

Die Eltern konnten im Rahmen von PRONADE aus ihrer passiven Rolle, die ihnen im traditionellen Schulsystem zugewiesen wird, befreit und durch die Übertragung von wichtigen Entscheidungsbefugnissen wie Auswahl und Rekrutierung der Lehrer, Kontrolle der Anwesenheit und Unterrichtsleistung bzw. Bezahlung der Lehrergehälter, zu aktiven Akteuren bei der Erziehung ihrer Kinder gemacht werden. Durch die Übernahme größerer Verantwortung dürfte sich sehr wahrscheinlich auch ihr Selbstbewusstsein gestärkt haben. Die Möglichkeit, Lehrer auszuwählen, die die Muttersprache der Schüler sprechen, hat dazu geführt, dass sich auch die sprachliche Verständigung zwischen Lehrern und Schülern wesentlich verbessern konnte.

Obwohl man positive Auswirkungen hinsichtlich der Verbesserung der Lebensbedingungen der ländlichen, überwiegend indigenen Bevölkerung im Programmgebiet konstatieren kann, gibt es aber Probleme im politischen Umfeld von PRONADE, welche die weitere Zukunft des Programms und damit auch die Nachhaltigkeit der erwähnten Fortschritte gefährden könnten. In diesem Zusammenhang ist die Abhängigkeit vom Erziehungsministerium zu nennen, was z.B. die Zuweisung von Haushaltsmitteln betrifft. Für das Jahr 2001 ist die Finanzierung der Programmkosten, insbesondere der Lehrergehälter, noch nicht gesichert, was die wegen fehlender langfristiger Beschäftigungsperspektive (Ein-Jahresverträge) vorhandene Unsicherheit der für PRONADE tätigen Lehrer noch verstärken dürfte. Es bestehen zudem Bestrebungen der Lehrergewerkschaft, PRONADE-Lehrer direkt durch das Erziehungsministerium bzw. das Finanzministerium bezahlen zu lassen. Damit würde aber auch ein Stück Eigeninitiative und Flexibilität verloren gehen und zudem der Einfluss der in den Erziehungskomitees organisierten Eltern wesentlich geschwächt werden.

Mittel- und langfristig stellt sich zudem die entscheidende Frage bezüglich der Zukunft von PRONADE. Wenn man auf Dauer nicht zwei parallele und unterschiedliche Schulsysteme haben will, kann es zukünftig zur Integration der PRONADE-Schulen in ein verbessertes reguläres Schulsystem keine Alternative geben. Die besonderen Vorteile von PRONADE haben trotz der genannten Schwächen zu einem teilweise sehr hohen Ansehen insbesondere bei der ländlichen Bevölkerung geführt, was deutlich mit der Wahrnehmung des traditionellen Schulsystems kontrastiert, das als zentralistisch, bürgerfern, übermäßig bürokratisch und ineffizient beurteilt wird.

Ähnlich wie bei den Sozialfonds FONAPAZ und FIS besteht auch bei PRONADE tendenziell die Gefahr, dass als Folge der Schaffung eines speziellen Programms und der damit verbundenen Verleihung eines besonderen Status, der sich in einer attraktiveren Gehaltsstruktur und einer höheren Reputation niederschlägt, dem zuständigen Sektorministerium dauerhaft Humankapital mit entsprechendem Fachwissen und Kompetenzen entzogen wird. Die Reform

des Ministeriums hat sich bisher als sehr schwierig erwiesen. Ein effizientes Erziehungs- und Bildungswesen kann in einem (demokratischen) Staat aber auf Dauer nur durch leistungsfähige Institutionen in diesem Bereich gewährleistet werden.

4.3 Der deutsche Beitrag zur Entschärfung der politischen Ursachen

4.3.1 Projekte zur Förderung der Demokratie, der Menschenrechte und des Friedensprozesses

Während es bis Mitte der 90er Jahre nur die traditionellen Schwerpunkte ländliche Entwicklung, Gesundheit und Erziehung gab, ist der Komplex Menschenrechte – Versöhnung – Friedensförderung relativ neu für die EZ mit Guatemala. In Zukunft ist geplant, diesen Bereich in besonderer Weise zu fördern, indem neue Projekte dort angesiedelt werden sollen. Die Friedensförderung im weiteren Sinne ist aber kein neues Thema an sich, da dieses z.T. auch schon, wenn nicht explizit, so doch implizit mit vielen „klassischen“ EZ-Projekten in Guatemala bereits verfolgt wird.

Gegenwärtig gibt es bzw. gab es in der Vergangenheit im Rahmen der deutschen TZ und FZ drei Projekte, die direkt in diesem Bereich anzusiedeln sind.³⁶⁹ Den Aspekt der Menschenrechte in Guatemala behandelte das TZ-Projekt „Förderung des parlamentarischen Menschenrechtsbeauftragten“. Dafür wurden von 1995 bis 1998 Mittel in Höhe von 610000 DM für die Unterstützung der Arbeit des Menschenrechtsbeauftragten im Bereich der Menschenrechtserziehung bereitgestellt. Dabei war der Deutsche Entwicklungsdienst DED von Mitte 1995 bis Ende 1996 unterstützend tätig.

Ein zweites Projekt im Rahmen der TZ („Förderung des Menschenrechtsbüros des Erzbischofs“) unterstützte das Menschenrechtsbüro ODHAG der katholischen Kirche bei der Verteidigung der individuellen und sozialen Menschenrechte in Guatemala. Das Büro wurde 1989 eingerichtet, als trotz einer demokratisch gewählten Regierung die Menschenrechtslage immer noch sehr kritisch war und sich daher der Druck seitens der guatemaltekischen Bevölkerung hinsichtlich eines Engagements der katholischen Kirche auf diesem Gebiet erhöhte. Das Menschenrechtsbüro genießt mittlerweile in weiten Teilen der Bevölkerung Guatemalas ein hohes Vertrauen. Die deutsche Förderung, in deren Rahmen zwischen 1995 und Ende 2000 rd. 1,5 Mio. DM zur Verfügung gestellt wurden, konzentrierte sich dabei einerseits auf den Ausbau der Rechtsberatung und der Rechtsbetreuung, andererseits auf die Menschenrechtserziehung, die mittels einer Reihe von Fortbildungsveranstaltungen und mit der Publikation von Menschenrechtsberichten gefördert wurde. Auch Seminare zur Friedenserziehung und Wiedereingliederung für demobilisierte Guerillakämpfer wurden unterstützt.

³⁶⁹ Vgl. dazu BMZ: Projektübersicht Guatemala, November 2000 bzw. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ): Projektspiegel – Guatemala, November 2000.

Ein weiteres Projekt der TZ („Förderung der Zusammenarbeit von Regierungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen im Rahmen der Teilnahme der Zivilgesellschaft“), das mit insgesamt 6 Mio. DM (für zwei Phasen von 1999-2002 bzw. 2002-2005) unterstützt werden soll, zeichnet sich durch den innovativen Ansatz aus, im Rahmen eines Projekts sowohl auf die Regierung auf der einen Seite als auch auf die Zivilgesellschaft in Form der NRO auf der anderen Seite einzuwirken, um das in der Vergangenheit entwickelte Misstrauen abzubauen und die gegenseitige Kooperation zu fördern. Der NRO-Sektor soll dabei institutionell gefördert und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Armuts- und Sozialpolitik verbessert werden, wobei eine spezielle Förderung von Maya-Gruppen und Frauen geplant ist. Das Projekt unterstützt außerdem Aktivitäten auf nationaler Ebene, wie z.B. die Erarbeitung eines NRO-Gesetzes und die Einbindung dieses Sektors in aktuelle politische Fragen.³⁷⁰

Der Beginn eines weiteren Neuvorhabens zur Friedenssicherung und Unterstützung des nationalen Versöhnungsprozesses innerhalb der guatemalteken Gesellschaft ist für Ende 2001 geplant. Eine weitere Zielsetzung ist die Verbesserung der allgemeinen Situation der von den kriegesischen Auseinandersetzungen besonders betroffenen Maya-Gemeinden durch Entschädigungsprogramme, die u.a. auch psychosoziale Betreuung umfassen.

Anschließend wird ausführlicher auf zwei wichtige Projekte in diesem Kontext eingegangen, die beide von deutscher Seite in vielfältiger Weise unterstützt wurden: einerseits die Arbeit der *Comisión para el Esclarecimiento Histórico* (CEH) und andererseits das Projekt *Recuperación de la Memoria Histórica* (REMHI) der katholischen Bischofskonferenz Guatemalas. Beide haben sich intensiv mit den Ursachen und Folgen des jahrzehntelangen Bürgerkrieges sowie dem Friedens- und Versöhnungsprozess auseinandergesetzt.

Am 23. Juni 1994 wurde in Oslo zwischen der Regierung und der Guerilla URNG das Abkommen über die Einsetzung einer Kommission zur geschichtlichen Aufklärung der in der Vergangenheit begangenen Menschenrechtsverletzungen und der Gewalttaten in Guatemala³⁷¹ unterzeichnet. Die Kommission setzte sich aus drei Mitgliedern zusammen, zwei Guatemalteken (ein Anwalt aus der Gruppe der *ladinos* und eine Pädagogin aus der Gruppe der Mayas) und dem deutschen Staats- und Völkerrechtler und früheren Guatemala-Experten der UN-Menschenrechtskommission Professor Dr. Christian Tomuschat, der vom UN-Generalsekretär zum Koordinator ernannt wurde. In Guatemala gab es zum ersten Mal in der noch jungen Ge-

³⁷⁰ Gegenwärtig wird das Projekt in zwei Pilotregionen im Petén und in Quetzaltenango durchgeführt.

³⁷¹ Das Abkommen über die Einsetzung der Kommission heißt im spanischen Original: „Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca“.

schichte der Wahrheitskommissionen eine gemischte Zusammensetzung, wodurch die Unabhängigkeit und Objektivität der Kommission gewährleistet werden sollte. Aufgabe der Kommission war es, die im Kontext der bewaffneten Auseinandersetzungen begangenen Menschenrechtsverletzungen und Gewaltakte zu untersuchen, einen Bericht über die Untersuchungsergebnisse zu verfassen und auf dieser Grundlage Empfehlungen zur Förderung des Friedens und der nationalen Eintracht auszusprechen.³⁷²

Die „Wahrheitskommission“ erhielt finanzielle und technische Unterstützung aus verschiedenen Quellen. Während das Militär während der ganzen Zeit die Zusammenarbeit verweigerte, förderten nach anfänglichem Zögern die URNG, die guatemaltekische Regierung und zahlreiche guatemaltekische Organisationen die Arbeit der Kommission. Auch verschiedene internationale Institutionen bzw. Organisationen sowie einzelne Länder engagierten sich, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland über die GTZ mit rd. 1 Mio.DM, die für Personal- und Verwaltungskosten verwendet wurde.³⁷³ Die breite Unterstützung belegt, dass die internationale Gemeinschaft der Kommission einen hohen Stellenwert einräumte.

Das Abkommen zur Einrichtung der Wahrheitskommission gab den Anstoß für das Projekt REMHI der katholischen Kirche. Das Projekt sollte ein Anfang sein, um die Arbeit der zu diesem Zeitpunkt allerdings noch nicht eingerichteten Kommission zu unterstützen.³⁷⁴ Am 24. April 1995 wurde das Projekt „Wiedererlangung der geschichtlichen Erinnerung“ der dortigen Öffentlichkeit vorgestellt. Das Projekt erhielt vielfältige Unterstützung der internationalen Gemeinschaft, insbesondere auch von deutscher Seite.³⁷⁵

Am 24. April 1998 wurde der abschließende Bericht der Öffentlichkeit in der Kathedrale der Hauptstadt Guatemalas präsentiert. Die landesweite Verbreitung der Ergebnisse verzögerte sich allerdings wegen der brutalen Ermordung des pastoralen Leiters des Projekts REMHI, Bischof Juan Gerardi, nur zwei Tage nach der öffentlichen Vorstellung des Abschlußberichts. Ende 1998 wurden die vier Bände des Abschlussberichts „Guatemala - Nunca Más“³⁷⁶ der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Zwei Jahre nach der ersten Präsentation folgte dann schließlich noch die Veröffentlichung einer „populären“ Version des Berichts, die mit

³⁷² Vgl. dazu Tomuschat, Christian: Eine Wahrheitskommission – und was dann ? Guatemalas schwieriger Weg zum inneren Frieden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. Juli 2000 sowie Tomuschat, Christian: Friedenssicherung durch Wahrheitsfindung, in: Vereinte Nationen 47 (1/1999), S. 192-199.

³⁷³ Insgesamt benötigte die Kommission zur Erfüllung ihres Mandats rd. 9,5 Mio. \$.

³⁷⁴ Vgl. ODHAG: Guatemala: Nunca Más: Impactos de la Violencia (Bd. 1), Guatemala 1998, S. XIX.

³⁷⁵ An dieser Stelle sind die Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (EZE), Misereor, die Heinrich-Böll-Stiftung (HBS), der DED und die GTZ zu nennen.

³⁷⁶ Vgl. ODHAG: Guatemala: Nunca Más (Informe Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica), 4 Bde., Guatemala 1998 sowie die deutsche Zusammenfassung in: Bischöfliches Hilfswerk Misereor (Hg.): Guatemala: Nie wieder – Nunca más. Bericht des Interdiözesanen Projekts Wiedergewinnung der geschichtlichen Wahrheit, Aachen 1998.

Hilfe zahlreicher Illustrationen die wichtigsten Ergebnisse in einfacher Sprache zusammenfasst.³⁷⁷ Anlass dafür war die Tatsache, dass ein Großteil der von den kriegerischen Auseinandersetzungen betroffenen Bevölkerungsgruppen auf Grund des niedrigen Bildungsgrads nicht in der Lage ist, die wissenschaftlichen Ausführungen des offiziellen Berichts des REMHI-Projekts zu verstehen. Die vereinfachte Version soll damit auch den eigentlichen Opfern die Ursachen, den Verlauf und die Folgen des Konflikts näher bringen. Dies ist von entscheidender Bedeutung, da breite Bevölkerungsteile Guatemalas den Bericht kennen sollten, um daraus die entsprechenden Schlussfolgerungen für die Zukunft zu ziehen.

Der Abschlussbericht der Kommission wurde nach fast 19 Monaten am 25. Februar 1999 im Nationaltheater von Guatemala einerseits an Vertreter der Regierung bzw. der Guerilla und andererseits an einen Repräsentanten des UN-Generalsekretärs übergeben.³⁷⁸ Die Reaktionen auf den Bericht der Wahrheitskommission fielen sehr unterschiedlich aus. Lob gab es von Kofi Annan, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, und verschiedenen Organisationen der guatemaltekenischen Zivilgesellschaft, während die Reaktion der offiziellen Stellen in Guatemala sehr verhalten war. Nicht überraschend war die negative Reaktion der Militärs und auch seitens der Großgrundbesitzer gab es eine einhellige Ablehnung des Berichts. Die URNG versprach zumindest, für die von ihr begangenen Verbrechen die Verantwortung zu übernehmen. Von US-amerikanischer wie von kubanischer Seite gab es keine Stellungnahmen, obwohl diesen im Kommissionsbericht die Unterstützung der guatemaltekenischen Streitkräfte bzw. der Guerilla durch Ausbildungsmaßnahmen und Waffenlieferungen vorgeworfen wird.³⁷⁹

Beide Berichte beruhen zu einem wesentlichen Teil auf Zeugenaussagen und die CEH konnte sogar ca. 1 000 ehemals als geheim eingestufte Dokumente auswerten, die von der Regierung Clinton freigegeben worden waren.³⁸⁰ Das REMHI-Projekt der katholischen Kirche³⁸¹ und die

³⁷⁷ ODHAG: Memoria, Verdad y Esperanza (Versión popular del informe REMHI: Guatemala: Nunca Más), Guatemala 2000.

³⁷⁸ Die Kurzfassung ist nachzulesen in: CEH: Guatemala – Memoria del Silencio. Conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Guatemala 1999. Die komplette Fassung ist dokumentiert in: CEH: Guatemala – Memoria del Silencio, 12 Bde., Guatemala 1999 bzw. auch im Internet zu finden unter: < <http://www.hrddata.aas.org/ceh> > (30.03. 2001).

³⁷⁹ Vgl. Schulz, Christiane: Guatemala: Erinnerung an das Schweigen – die Schwierigkeiten der Vergangenheitsbewältigung, in: Brennpunkt Lateinamerika (6/1999), S. 46f.

³⁸⁰ Ebd., S. 47.

³⁸¹ Insgesamt wurden im Rahmen des Projekts 52 427 Opfer registriert, die anhand von 5 465 Zeugenaussagen ermittelt wurden. Persönliche Daten konnten aber nur von 18 508 Personen gesammelt werden. Fast die Hälfte aller Opfer wurde getötet (47,9 %), 10,6 % wurden Opfer von Attentaten, 9,7 % Opfer irregulärer Verhaftungen, 8,8 % wurden bedroht, 8 % gefoltert oder auf andere Weise unmenschlich behandelt sowie 7,4 % gewaltsam verschleppt. Vgl. ODHAG: Guatemala: Nunca Más: Víctimas del conflicto (Bd. 4), Guatemala 1998, S. 487f.

Wahrheitskommission CEH³⁸² kommen hinsichtlich der Verantwortung für die Gewalttaten zu einem ähnlichen Ergebnis. Staatliche Akteure (Militär, Polizei, PAC, militärische Kommissare, Todesschwadronen usw.) werden für ca. 90 % (REMHI) bzw. 93 % (CEH) der Menschenrechtsverletzungen und die Guerilla für rd. 5 % (REMHI) bzw. 3 % (CEH) der Gewalttaten verantwortlich gemacht.³⁸³ Hinsichtlich der ethnischen Zusammensetzung der Opfer kommt der REMHI-Bericht zu dem Schluss, dass mit 53,3 % die Mehrheit der Opfer Teil der Maya-Bevölkerung war und nur 11,4 % zu den *ladinos* zu zählen sind und die restlichen 30 % nicht identifiziert werden konnten. Die CEH macht Angehörige von Maya-Gruppen mit 83 % und *ladinos* mit 17 % unter den Opfern aus. Gemäß einer Volkszählung aus dem Jahr 1981 stellte die indigene Bevölkerung zu diesem Zeitpunkt jedoch nur ca. 42 % der Gesamtbevölkerung.³⁸⁴

Die Verfasser des REMHI-Berichts weisen zwar darauf hin, dass die untersuchten Ereignisse bestimmte charakteristische Merkmale des Völkermords aufweisen, halten aber allein die Zeugenaussagen für nicht fundiert genug, um ein abschließendes Urteil abzugeben.³⁸⁵ Der REMHI-Bericht gelangt zu dem Ergebnis, dass fast 80 % aller dokumentierten Menschenrechtsverletzungen in den Jahren 1980 bis 1983 stattfanden.³⁸⁶ Die Untersuchungen der CEH dokumentieren in den Jahren 1978 bis 1984 91 % aller der Kommission bekannten Menschenrechtsverletzungen.³⁸⁷ Nach Ansicht der CEH haben staatliche Akteure in den Jahren 1981 bis 1983 in bestimmten Landesteilen Guatemalas (Huehuetenango, Quiché und Baja Verapaz) Genozid an einzelnen Maya-Gruppen begangen. Die Massaker und die Zerstörung ganzer Dörfer bildeten dabei nach Ansicht der Kommissionsmitglieder Teil einer übergeordneten militärisch-politischen Strategie und waren in der Regel keine „Exzesse und Irrtümer“, wie dies von den damaligen Verantwortlichen behauptet wird.³⁸⁸

³⁸² Die genannten Daten basieren auf der Erfassung von insgesamt 42 275 Opfern, von denen 23 671 Opfer willkürlicher Exekutionen und 6 159 Opfer unfreiwilligen Verschwindens waren. Die CEH schätzt, dass bei vollständiger Einbeziehung des Zahlenmaterials auch anderer Studien insgesamt ca. 200 000 Menschen während des Bürgerkrieges getötet wurden bzw. verschwunden sind. S. CEH: Guatemala – Memoria del Silencio. Conclusiones y recomendaciones, S. 17, 34, 84f.

³⁸³ Dem Militär (allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren) wird beim REMHI-Bericht in ca. 83 % der dokumentierten Fälle eine Verantwortung angelastet, während der Bericht der CEH dem Militär die Verantwortung für 85 % der Gewalttaten zuschreibt.

³⁸⁴ Vgl. ODHAG: Guatemala: Nunca Más: Víctimas del conflicto (Bd. 4), S. 484.

³⁸⁵ Ebd., S. 489f.

³⁸⁶ Ebd., S. 508.

³⁸⁷ Vgl. CEH: Guatemala – Memoria del Silencio. Conclusiones y Recomendaciones, S. 34.

³⁸⁸ Ebd., S. 39ff.

Beide Berichte machen ähnliche Empfehlungen, die sich sowohl auf die Bewältigung der Vergangenheit als auch auf die friedliche Gestaltung der Gegenwart bzw. Zukunft in verschiedener Hinsicht beziehen.³⁸⁹

Ein zentraler Bereich befasst sich mit dem Gedenken an die Opfer. Der Präsident und die URNG sollen öffentlich ihre Verantwortung für die Gewalttaten der Vergangenheit bekennen und dafür um Verzeihung bitten. Gefordert wird zudem die Einrichtung eines nationalen Gedenktags zu Ehren der Opfer und die Benennung von Straßen, Plätzen, Denkmälern und öffentlichen Anlagen nach den Opfern. Zudem soll der Aufenthaltsort der „Verschwundenen“ geklärt und eine aktive, den soziokulturellen Bedingungen angepasste Exhumierungspolitik betrieben werden.

Entschädigungsprogramme sollen den Opfern sowohl individuelle als auch kollektive Wiedergutmachung leisten. Dabei werden sowohl eine Beteiligung der Zivilgesellschaft als auch spezielle Maßnahmen zur Wiedereingliederung der Opfer gefordert.

Eine zentrale Bedeutung haben die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Förderung des Friedens, der Demokratisierung und der Menschenrechte. Neben der allgemeinen Förderung und dem Schutz der individuellen und kollektiven Menschenrechte werden insbesondere die Rechte der indigenen Bevölkerung in den Mittelpunkt gestellt. Die beiden Berichte der katholischen Kirche und der CEH sollen in der Bevölkerung bekannt gemacht und die Ursachen, der Verlauf und die Konsequenzen des bewaffneten Konflikts sowie der Inhalt der Friedensverträge Aufnahme in die Lehrpläne der Schulen und Universitäten finden.

Die CEH empfiehlt der guatemaltekischen Regierung die Unterzeichnung und Ratifizierung verschiedener Instrumente des internationalen Menschenrechtsschutzes und die Übernahme der Genfer Konventionen in die nationale Gesetzgebung. Zur Entschärfung bzw. Beseitigung der Ursachen des jahrzehntelangen Konflikts und zur Stärkung des Rechtsstaats und der Demokratie in Guatemala werden Reformen im Bereich der Justiz, des Militärs und der zivilen Polizei gefordert. Die politische bzw. soziale Partizipation der indigenen Bevölkerung soll gefördert und der gegen sie gerichtete Rassismus überwunden werden. Die Empfehlungen sollen u.a. durch die mit einer Steuerreform erzielten Mehreinnahmen finanziert werden.

Die Verfasser des REMHI-Berichts fordern von den Kirchen, der Bevölkerung Orientierung zu bieten und in Kooperation mit anderen religiösen oder sozialen Organisationen eine aktive Rolle bei der Umsetzung der Friedensverträge zu übernehmen. Es wird ausdrücklich betont, dass mit den von der internationalen Gemeinschaft unterstützten Projekten keine neuen Ab-

³⁸⁹ Zu den Empfehlungen vgl. CEH: Guatemala – Memoria del Silencio. Conclusiones y Recomendaciones, S. 49-71 sowie ODHAG: Guatemala: Nunca Más: Víctimas del conflicto (Bd. 4), S. 531-542.

hängigkeiten geschaffen werden dürfen. Der Bericht fordert zudem nicht nur als Entschädigung, sondern auch zur Prävention neuer sozialer Konflikte eine Neu- bzw. Umverteilung des ungleich verteilten Landbesitzes. Diese Maßnahmen dürften aber gleichzeitig neue Auseinandersetzungen nach sich ziehen.

Die besondere Bedeutung des Projekts REMHI und der „Kommission zur Aufklärung der Vergangenheit“ im Kontext der Flüchtlings- und Migrationsproblematik besteht in erster Linie in der wissenschaftlichen Aufarbeitung der jüngsten Vergangenheit Guatemalas, insbesondere der Zeit des internen bewaffneten Konflikts. Dabei werden die historischen Determinanten, der Verlauf, die Auswirkungen der Gewalttaten auf die Bevölkerung und deren Folgen für die Gegenwart sowie die tieferliegenden Strukturen und Mechanismen der Gewalt detailliert dargestellt und analysiert. Die Wahrheitskommission konnte bei ihrer Arbeit auf die im Rahmen des REMHI-Projekts zuvor erhobenen Daten zurückgreifen.³⁹⁰ Die verfassten Berichte können damit als Ausgangspunkt bzw. als Grundlage für weitere Arbeiten, die sich mit den Ursachen des Konflikts auseinandersetzen, dienen.

Auch wenn im Fall der CEH nur die institutionelle Verantwortung benannt werden durfte, sind die zeitlichen Angaben und die Identifikation der für die Gewalttaten verantwortlichen Institutionen und Stellen so präzise, dass es möglich ist, sowohl auf der staatlichen Hierarchieebene als auch auf der Guerilla-Kommandoebene die persönlich Verantwortlichen zu benennen.³⁹¹

Beide Berichte kommen zu ähnlichen Ergebnissen, was die Verantwortung des guatemalteki-schen Staates, insbesondere des Militärs, für die begangenen Menschenrechtsverletzungen anbelangt: in neun von zehn Fällen von Menschenrechtsverletzungen waren staatliche Akteure direkt oder indirekt beteiligt. Aber auch die Rolle der Guerilla wird thematisiert und dieser wird ebenfalls Verantwortung für Verbrechen während der kriegesischen Auseinandersetzungen zugewiesen.

Während die Autoren des REMHI-Berichts die Frage nach einem möglichen Genozid an der Maya-Bevölkerung wegen ungenügender Informationen bewusst offen lassen, bezeichnet eine international angesehene Kommission wie die CEH zum ersten Mal die Verbrechen an der indigenen Bevölkerung nicht nur als Kriegsstrategie, sondern auch als Zerstörung der kulturellen Identität der Mayas und damit als Zerstörung dieses Volkes selbst. Dies bedeutet für die

³⁹⁰ Die CEH hatte Zugang zu 90 % der Daten des REMHI-Projekts, wie sich im Gespräch des Autors mit einem Mitglied des wissenschaftlichen Teams des Projekts ergab.

³⁹¹ Vgl. Schulz, Christiane: Guatemala: Erinnerung an das Schweigen, S. 48.

indigene Bevölkerung eine offizielle Anerkennung der an ihr begangenen Verbrechen.³⁹² Die Feststellung des Völkermords verbessert damit theoretisch auch die Möglichkeiten, die damaligen politischen Verantwortlichen für diesen Tatbestand zukünftig zur Rechenschaft zu ziehen.

Das Projekt der katholischen Kirche und die Arbeit der CEH unterscheiden sich in einem wichtigen Punkt. Ersteres hat seine tieferen Wurzeln in den Forderungen der betroffenen Gemeinden nach Aufklärung der Gewalt der Vergangenheit und kommt damit „von unten“. Das Vorhaben erwuchs aus dem schon erwähnten längerfristigen Engagement des Menschenrechtsbüros in diesem Bereich. Der Abschlussbericht der katholischen Kirche Guatemalas ist damit nicht das Ende der Aufarbeitung der Geschichte Guatemalas, sondern erst der Anfang, an den sich weitergehende begleitende Projekte und Aktivitäten anschließen. Das ist insofern von zentraler Bedeutung, da Berichte dieser Art anfangs oft großes Aufsehen erregen, aber über die Jahre in Vergessenheit zu geraten drohen. Die Bemühungen der katholischen Kirche, nicht nur einen Bericht zu erstellen, sondern auch darüber hinaus zu versuchen, diesen als Grundlage für die weitere Arbeit zu nehmen, sind damit wertvolle Beiträge, den Ergebnissen und Empfehlungen im Rahmen der täglichen Arbeit mit den Opfern des Bürgerkrieges auch mittel- und langfristig eine praktische Relevanz zukommen zu lassen.

Die CEH wurde auf Grund eines Beschlusses der höchsten politischen Ebene eingerichtet. Die Kommission war auf den Zweck beschränkt, die Geschehnisse der Vergangenheit aufzuklären, objektiv darzustellen und Empfehlungen für die Zukunft zu machen. Nicht nur dies ist ihr zweifellos gelungen, die Kommission hat auch durch die akribische Aufarbeitung der jüngsten Vergangenheit ebenso wie das REMHI-Projekt den Opfern einen Teil ihrer Würde zurückgeben können. Zudem wurden die Teile der guatemalteckischen Gesellschaft, die sich für die Einhaltung der Menschenrechte, mehr Demokratie und mehr soziale Gerechtigkeit einsetzen, wegen der großen Beachtung des Berichts in der internationalen Öffentlichkeit in ihrem Engagement und ihren Bemühungen zusätzlich gestärkt.

Die Tatsache, dass sowohl eine international besetzte Kommission als auch ein angesehener nationaler Akteur der guatemalteckischen Gesellschaft jeweils separate Berichte erstellt haben, erfüllt zwei wichtige Funktionen. Einerseits rückt die CEH mit ihrem Bericht die gegenwärtige Lage in Guatemala in das Blickfeld der Weltöffentlichkeit und erhöht damit den Druck auf die guatemalteckischen Akteure, die ausgesprochenen Empfehlungen umzusetzen. Andererseits ist das Projekt REMHI für die nationale Akzeptanz von hoher Bedeutung, da hiermit

³⁹² Ebd., S. 47.

möglichen Vorwürfen, internationale Organisationen würden Guatemala von außen Veränderungen aufoktroyieren wollen, die von Guatemalteken nicht geteilt werden, vorgebeugt wird. Die Glaubwürdigkeit beider Berichte wird durch die hohe Übereinstimmung bei den Ergebnissen und den Schlussfolgerungen gestärkt. Insgesamt wird der Bevölkerung mit den Berichten fundierte Grundlagen für eine weitere Beschäftigung bzw. Auseinandersetzung mit der Vergangenheit geliefert.

Beide Berichte können aber letztendlich nur ein erster Schritt auf dem langwierigen Weg der Versöhnung und des Friedens sein. Die ausgesprochenen Empfehlungen richten sich vor allem an die guatemaltekeische Gesellschaft und müssen damit auch von dieser umgesetzt werden. Bisher hat sowohl die Regierung Arzú als auch die jetzige Regierung Portillo nur in geringem Maße die Empfehlungen implementiert, auch wenn letzterer angekündigt hat, diese ebenso wie die geschlossenen Friedensabkommen als „Staatsverpflichtungen“ anzuerkennen. Zentrale Maßnahmen wie ein breit angelegtes nationales Entschädigungsprogramm für die Opfer, die Suche nach Verschwundenen, die Durchführung von Exhumierungen sowie die Untersuchung der Verantwortung der Streitkräfte während des Bürgerkrieges, die Durchführung einer Militärreform und die Verbreitung des Inhalts des Kommissionsberichts sind entweder noch gar nicht begonnen worden oder stehen noch am Anfang. Auch die Bildung einer Kommission, die für die Umsetzung der Empfehlungen der CEH und ihre Überwachung zuständig sein soll (*Comisión de Paz y Concordia*) steht noch aus.

Für den Kongress ist die Verabschiedung eines solchen Gesetzes bisher offensichtlich nicht vorrangig gewesen. Der so oft bekundete Wille zur Implementierung der Empfehlungen der Wahrheitskommission CEH sowie auch der Friedensabkommen konnte bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht glaubwürdig in die Tat umgesetzt werden. Eine am 13. November 2000 von der 55. Generalvollversammlung gebilligte Resolution zur UN-Verifizierungsmission MINUGUA ruft die guatemaltekeische Regierung sowie auch alle anderen Akteure dazu auf, den Empfehlungen der „Kommission zur Aufklärung der Vergangenheit“ nachzukommen und die Bemühungen zur Realisierung der im Rahmen der Friedensabkommen formulierten Ziele zu forcieren.³⁹³

Gespräche des Autors mit Personen aus verschiedenen Teilen der Bevölkerung sowohl in ländlichen als auch in städtischen Regionen über den Bekanntheitsgrad der Friedensverträge

³⁹³ Vgl. Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Hermann Gröhe, Monika Brudlewsky, Dr. Heiner Geißler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU („Politische Entwicklung in Guatemala“ – Drucksache 14/5431 –), 28. Februar 2001, in: Bundestagsdrucksache 14/5431.

und die besprochenen Berichte zur Aufklärung der Vergangenheit lieferten sehr ernüchternde Ergebnisse. Entweder waren die Friedensabkommen und die Berichte (insbesondere bei der ländlichen Bevölkerung) gar nicht bekannt oder sie wurden sehr kritisch gesehen. Insbesondere die Friedensverträge werden von vielen als Abmachungen zwischen zwei Gruppen (der damaligen Regierung und der Guerilla) betrachtet, welche die Interessen der gesamten Gesellschaft Guatemalas nicht genügend einbeziehen. Außerdem konnte der Autor sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die Geschehnisse des Bürgerkrieges schon wenige Jahre nach seiner Beendigung überhaupt kein Thema mehr in der breiten Öffentlichkeit Guatemalas sind.³⁹⁴

Die internationale Kommission und das Projekt der katholischen Kirche haben je ihren eigenen spezifischen Beitrag geleistet, der als Grundlage für einen notwendigen Wandel dienen kann. Der Titel des REMHI-Berichts „Nunca Más“ wird aber erst dann Realität werden können, wenn es ein anderes Guatemala gibt, dessen Demokratie von Vielfalt und Partizipation geprägt ist, wo (soziale) Gerechtigkeit zumindest in Ansätzen verwirklicht ist und es keine Diskriminierung mehr gibt und damit die trennenden Gräben der Vergangenheit überwunden sind.

4.3.2 Der Politikdialog im bilateralen und multilateralen Rahmen

Auf bilateraler Ebene ist der politische Dialog ein wesentlicher Bestandteil in den Regierungsverhandlungen bzw. den Regierungskonsultationen zwischen der deutschen und der guatemalteken Seite. Die letzten Regierungsverhandlungen gab es im Oktober 1999, die letzten Regierungskonsultationen Ende 2000 jeweils in der Hauptstadt Guatemalas. In den Verhandlungen der letzten Jahre wurden zentrale Aspekte wie die Menschenrechtspolitik, die Reform des Justizsystems bzw. der Polizei und des Militärs sowie die Durchführung fiskalischer und sozioökonomischer Reformen regelmäßig zur Sprache gebracht. Dabei variierte allerdings je nach aktueller politischer Lage die Intensität und Gewichtung der Themen, denen von deutscher Seite eine Bedeutung zugemessen wurde.

Vertreter des BMZ betrachten die Problematik des Landeigentums in Guatemala, der im Kontext der Flüchtlings- und Migrationsproblematik eine hohe Bedeutung zukommt, nicht als einen obligatorischen Gegenstand des bilateralen Politikdialogs. Dies wird damit begründet, dass der Einfluss der deutschen Seite bei diesem Thema wegen der hohen innenpolitischen Brisanz noch wesentlich geringer als der ohnehin schon begrenzte Einfluss der internationalen

³⁹⁴ Dies mag ein subjektiver Eindruck sein, der aber von vielen Gesprächspartnern geteilt wurde.

Gemeinschaft einzuschätzen sei. Tatsächlich hat es bisher jede der demokratisch gewählten Regierungen Guatemalas vermieden, auf diesem Feld grundlegende Veränderungen anzustreben. Zu groß und zu mächtig sind die Widerstände, die nach dem Ende des jahrzehntelangen Bürgerkrieges auch nur einer moderaten Umverteilung entschieden entgegenstehen. Der mangelnde politische Wille in Guatemala trifft dabei auf eine internationale Gemeinschaft, die insbesondere im Kreis der großen Geberländer bzw. Organisationen in dieser Hinsicht keinen gemeinsamen Ansatz vorweisen kann. Feststellen lässt sich daher, dass bilaterale Versuche von deutscher Seite, in dieser Hinsicht Veränderungen erzwingen zu wollen, in jedem Fall ohne den eindeutigen Rückhalt der anderen Geber zum Scheitern verurteilt sind.

Sowohl die frühere als auch die gegenwärtige Regierung haben in den Verhandlungen der letzten Jahre die Notwendigkeit von Reformen zwar anerkannt, jedoch keine konkreten Zusagen gemacht. Diese wurden von deutscher Seite jedoch auch nicht energisch eingefordert. Ein grundsätzliches Problem ist, dass wegen der nur knapp zur Verfügung stehenden Zeit bei den Regierungsberatungen neben den Gesprächen zu den konkreten Projekten im technischen Teil oft nur ein sehr geringer zeitlicher Spielraum für den eigentlichen politischen Dialog bleibt. Nach den Worten eines deutschen Delegationsmitglieds nutzt die guatemaltekeische Seite die ohnehin schon sehr limitierte Zeit bei den Beratungen oft zusätzlich noch für eine sehr ausführliche Darstellung ihrer Leistungen und Fortschritte der jüngsten Vergangenheit. Oft ist es wegen der diplomatischen Etikette für die deutsche Seite sehr schwierig, schneller zu den problematischen Punkten zu kommen. Es kann deshalb nicht überraschen, dass der Dialog häufig zuungunsten des BMZ bzw. der deutschen Seite ausfällt.

Im Rahmen der Regierungskonsultationen, die Ende November bzw. Anfang Dezember 2000 in der Hauptstadt Guatemalas stattfanden und als Vorbereitungen für die nächsten Regierungsverhandlungen dienten, kam auch die jüngst eingetretene Verschlechterung der Menschenrechts- und Sicherheitslage in Guatemala zur Sprache. Insbesondere die Drohungen und gewalttätigen Übergriffe gegen bestimmte NRO (wie z.B. diejenigen, die mit UNICEF zusammenarbeiten) und auch der trotz zahlreicher Versprechen noch immer nicht aufgeklärte Fall des ermordeten Bischofs Gerardi waren wichtige Gesprächsthemen. Mehr als vage Versprechen, in diesen Punkten Abhilfe zu schaffen und die bisherigen – offenbar unzureichenden – Bemühungen zu verstärken, konnten von deutscher Seite bei der neuen FRG-Regierung aber nicht erreicht werden.

Als ein positiver Schritt ist zu werten, dass bei den zuletzt stattgefundenen Regierungskonsultationen mittelfristig die Förderung des Friedens- und Versöhnungsprozesses, den die deutsche Seite seit 1997 unterstützt, zum Oberziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

mit Guatemala erklärt wurde. Damit wird von deutscher Seite dem Bereich eine vorrangige politische Bedeutung eingeräumt, dem neben den angesprochenen Reformen eine entscheidende Bedeutung zur Entschärfung der politischen Ursachen des jahrzehntelangen Konflikts zukommt.

Nicht immer frei von Problemen ist die Zusammenarbeit zwischen BMZ, das keine eigene Vertretung in Guatemala hat, und der deutschen Botschaft vor Ort. In der Vergangenheit kam es zu Verzögerungen und Unstimmigkeiten auf Grund unterschiedlicher Vorstellungen über die Bedeutung einzelner Projekte bzw. die Schwerpunktsetzung. Es hängt insgesamt in hohem Maße von der Person des Botschafters und seinen Mitarbeitern ab, welchen Stellenwert die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auf der politischen Ebene erhält. Ein Forum zum Austausch gibt es in Guatemala außerhalb der Botschaftsebene nicht. Dies wird seitens des BMZ, das wegen der unterschiedlichen Perspektiven der Ressorts einen gewissen Abstimmungsbedarf mit dem Auswärtigem Amt sieht, als nicht befriedigend empfunden.

In Gesprächen mit Vertretern des BMZ wurde deutlich, dass die deutsche Seite nicht versucht, Veränderungen in Guatemala zu erzwingen, sondern eher im Rahmen des Politikdialogs im Einverständnis mit dem guatemaltekischen Partnerland notwendige Reformen anstoßen möchte. Dies hängt auch damit zusammen, dass die guatemaltekische Regierung auf die ständige Kritik, insbesondere im Bereich der Menschenrechte, teilweise sehr empfindlich reagiert. Daraus hat die deutsche Seite den Schluss gezogen, dass Kritik zwar weiterhin geäußert werden soll, jedoch weitgehend auf das Instrument einer konsequenten Konditionalität zwischen dem Umfang bzw. der Höhe des Förderungsvolumens und der konkreten Umsetzung von Reformen innerhalb bestimmter Zeiträume verzichtet wird.

In diesem Punkt bestehen deutliche Differenzen zu der Vorgehensweise anderer Geberländer. Die US-amerikanische Behörde für internationale Entwicklung (USAID) z.B. verfolgt in dieser Hinsicht gegenüber Guatemala einen wesentlich restriktiveren Kurs, da hier das Ausmaß der Fördermittel sehr viel stärker politisch konditioniert wird und damit größeren Schwankungen unterliegt. Die gegenwärtig praktizierte Vorgehensweise der deutschen Seite hat zwar den Vorteil, dass die Akzeptanz der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Guatemala hoch ist, hat aber auch den Nachteil, dass auf guatemaltekischer Seite die ohnehin schon regelmäßig angewandte Hinhaltetaktik der jetzigen Regierung Portillo bei konkreten Zusagen zu innenpolitisch heiklen Themen noch zusätzlich begünstigt wird. Vertreter des BMZ argumentieren jedoch, dass mit dieser Strategie der direkte Einfluss, wenn auch nicht kurzfristig, so doch mittel- und langfristig noch am größten sei. Ob eher eine zurückhaltende oder eine härtere „Gangart“ der deutschen Seite in Guatemala Erfolg versprechend ist, hängt vor allem

davon ab, wie einheitlich sich die internationale Gebergemeinschaft dem zentralamerikanischen Land gegenüber präsentiert.

Zwischen den einzelnen bilateralen Gebern existiert kein Forum bezüglich der Entwicklungszusammenarbeit mit Guatemala. Somit gibt es in der Regel auch keine oder nur eine sehr geringe Abstimmung zwischen den Projekten, was das BMZ aber als notwendig erachtet. Hier ist noch viel Spielraum für eine bessere Zusammenarbeit. Der Politikdialog auf internationaler Ebene hat auch wegen der aktiven Rolle der Vereinten Nationen während der Friedensverhandlungen zum offiziellen Friedensschluss Ende Dezember 1996 in Guatemala geführt.³⁹⁵ Auf multilateraler Ebene spielt die Konsultativgruppe der internationalen Geber, der die Weltbank, die Interamerikanische Entwicklungsbank, die EU, Deutschland, Schweden, Spanien, Kanada, USA und Japan angehören, eine wichtige Rolle beim Politikdialog zwischen der Gebergemeinschaft und der guatemaltekischen Regierung. Diese traf sich unmittelbar nach dem offiziellen Friedensschluss im Januar 1997 zum ersten Mal und begleitet unter Federführung der Interamerikanischen Entwicklungsbank die Fortschritte bei der Realisierung der in den Friedensabkommen gefassten Beschlüsse.

Auf dem von der regionalen Entwicklungsbank organisierten Treffen im Oktober 1998 in Brüssel wurden keine neuen Zusagen gemacht und ausschließlich über den Implementierungsgrad der in den Friedensabkommen vereinbarten Verpflichtungen gesprochen, wobei die Geber auch die Umsetzung der immer noch ausstehenden Steuerreform forderten. Die guatemaltekische Seite behandelte man jedoch mit Nachsicht und bescheinigte ihr prinzipiellen Reformwillen und wahrnehmbare Fortschritte. Konkrete Abmachungen, die über die beschlossenen Friedensvereinbarungen hinausgehen, wurden zwischen beiden Seiten nicht getroffen. Ein weiteres Treffen der Konsultativgruppe über Zentralamerika im Mai 1999 in Stockholm behandelte Guatemala nur am Rande. Im Zuge der gemeinsamen Wiederaufbau-bemühungen der betroffenen Länder der Region und der Geber nach den Verwüstungen des Hurrikan „Mitch“ wurde bei diesem Treffen auf Anregung von Schweden die so genannte „Fünfer Gruppe“ gegründet, die aus Schweden, den USA, Kanada, Spanien und Deutschland besteht. Diese soll ebenfalls die Einhaltung entwicklungspolitischer Kriterien kontrollieren.

Kurz zuvor war das Referendum zu den geplanten Verfassungsänderungen gescheitert und die guatemaltekische Regierung war bemüht, den dadurch in der internationalen Öffentlichkeit entstandenen Schaden zu reduzieren und kündigte ein „Fiskalpaket“ zur Erhöhung der Steuereinnahmen an, was später aber wieder zurückgestellt wurde.³⁹⁶ Ein für den Herbst 2000 ge-

³⁹⁵ Vgl. BMZ: Länderkonzept Guatemala, Bonn Oktober 1999, S. 11.

³⁹⁶ Ebd., S. 5.

plantes Treffen der Konsultativgruppe wurde auf Wunsch der guatemaltekischen Regierung auf das Jahr 2001 verschoben.

Abschließend lässt sich feststellen, dass die Geberseite insgesamt seit der Unterzeichnung der Friedensverträge – mit Ausnahme der kürzlich von deutscher Seite und den bedeutendsten multilateralen Gebern gemeinsam gestarteten Initiative zur Umstrukturierung der Sozialfonds – keinen wirksamen Druck auf die guatemaltekische Regierung angewandt hat, damit diese die teilweise sehr schleppend verlaufenden Reformen schneller und entschiedener auf den Weg bringt. Dies liegt teilweise auch daran, dass es generell keine einheitliche Linie der Geberländer bzw. Geberinstitutionen gegenüber der guatemaltekischen Seite gibt. Hinsichtlich der Beurteilung der Frage, wie und in welchem Ausmaß die dortige Regierung dazu gedrängt werden soll, die von allen Gebern als notwendig erachteten strukturellen Reformen zügig auf den Weg zu bringen, gibt es unterschiedliche Vorstellungen. Dies kommt der Strategie der gegenwärtigen FRG-Regierung in Guatemala, die auf verbale Zugeständnisse bzw. Hinhalten setzt und bei Nichterfüllung der Versprechen mit weiteren Versprechen reagiert, sehr entgegen.

Der Einfluss des bilateralen Politikdialogs dürfte angesichts des Fehlens einer einheitlichen und entschiedenen Vorgehensweise aller wichtigen Geber einen insgesamt nur sehr begrenzten Einfluss haben.

5 Fazit und Ausblick

Zunehmende weltweite Migrationsbewegungen und die Rückkehr des Flüchtlingsproblems nach Europa haben die politische Diskussion auf die Frage fokussiert, in welcher Weise und mit welchen Instrumenten dem Migrationsdruck entgegengewirkt werden könnte. Der Entwicklungspolitik wird in der politischen Diskussion bei der Bewältigung dieser Aufgabe oft eine Schlüsselrolle eingeräumt. Angesichts der begrenzten finanziellen Ausstattung und der gegenwärtigen Dimensionen kann dieser jedoch nach allgemeiner Übereinstimmung nur eine nachrangige Bedeutung hinsichtlich der Beeinflussung der Migrationsproblematik zukommen. Migration im Weltmaßstab lässt sich – wenn überhaupt – nur dann wirksam reduzieren, wenn die grundlegenden Ursachen wie Bevölkerungswachstum, Umweltzerstörung, Armut, (Bürger-)Kriege usw. entschärft werden können. Nur wenn die Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe betrachtet wird, wesentlich mehr Gewicht erhält und ihr die Handels-, Agrar-, Umwelt-, Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht zuwiderlaufen, können in diesem Kontext Erfolge erreicht werden und selbst das nur, wenn es einen globalen oder zumindest weitgehenden Konsens über diese Zielsetzung gibt.

Für das Fallbeispiel Guatemala konnte gezeigt werden, dass der Kontakt der europäischen Zivilisation mit der indigenen Bevölkerung die Migrationsmuster in Guatemala nachhaltig verändert hat. Dies geschah erstens durch verschiedene Formen der Zwangsarbeit, die auch mit der Erlangung der Unabhängigkeit Guatemalas kein Ende fanden.

Einen wichtigen Einfluss hatte zweitens die Integration in die Weltwirtschaft, da sich mit der Einführung neuer Exportgüter wie z.B. des Kaffees und den damit verbundenen strukturellen Veränderungen die Landenteignung der *indígenas* intensivierte sowie der Arbeitskräftebedarf und damit auch die Formen der Arbeitsrekrutierung änderten, die wiederum die Migrationsbewegungen beeinflussen.

Drittens gingen wirtschaftliche Ausbeutung, soziale und ethnische Diskriminierung sowie Menschenrechtsverletzungen dabei Hand in Hand.

In der jüngsten Vergangenheit verschärfte sich in den 60er und 70er Jahren der soziale und politische Protest in Guatemala und führte zu einer breiten Widerstandsbewegung, die eine verstärkte staatliche Repression zur Folge hatte. Ende der 70er Jahre bzw. zu Beginn der 80er Jahre eskalierten die massiven Militäroperationen und bewirkten Vertreibungen größten Ausmaßes innerhalb Guatemalas und Richtung Ausland. Bei der Analyse der historischen Wurzeln von Flucht und Migration in Guatemala wurde deutlich, dass den massenhaften Fluchtbewegungen komplexe, interdependente Ursachen zu Grunde lagen.

Im ersten Hauptteil der Arbeit, d.h. bei der Analyse des Beitrags der deutschen EZ zur Entschärfung der Flüchtlings- und Migrationsproblematik in Guatemala, standen zuerst die Auswirkungen eines von der deutschen Bundesregierung unterstützten UNHCR-Treuhandvorhabens hinsichtlich *Ansiedlung und Integration* der guatemaltekischen Flüchtlinge und der *Entschärfung der Fluchtfolgen im Hauptaufnahmeland* Mexiko im Vordergrund.

Hier lässt sich erstens festhalten, dass das Vorhaben durch verschiedene Maßnahmen im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur das Aufnahmeland bei der Bewältigung der flüchtlingspezifischen Lasten unterstützt hat und sogar noch darüber hinaus durch die Errichtung neuer Siedlungsstrukturen die Grundlage für eine endgültige Integration gelegt hat. Dies hätte allerdings auch schon früher als Ende der 90er Jahre erfolgen können. Der Hauptgrund für die Verzögerung war, dass die mexikanische Regierung lange Zeit nicht erkennen ließ, dass sie bereit sei, die Flüchtlinge vollständig zu integrieren. Begünstigt wurde diese Haltung durch den fehlenden Druck der Geldgeber (BMZ und UNHCR), die Regierung des Aufnahmelandes in dieser Hinsicht zu einer eindeutigen Position zu bewegen.

Die Untersuchung des gegenwärtigen Integrationsstands in Mexiko orientierte sich an rechtlich-administrativen, sozialen und ökonomischen Aspekten. Es ließ sich zweitens zeigen, dass die Integration in den mexikanischen Bundesstaaten Campeche und Quintana Roo kurz vor dem Abschluss steht. Die Mehrheit der Flüchtlinge hat entweder schon die mexikanische Staatsbürgerschaft erworben oder befindet sich im Einbürgerungsprozess. Auch die legale Eingliederung der Flüchtlingssiedlungen in die regionalen Verwaltungsstrukturen ist bereits erfolgt. Wichtig für die Integration ist auch, dass die Guatemalteken von ihren mexikanischen Nachbarn akzeptiert bzw. respektiert werden, wozu der vergleichbare kulturelle Hintergrund wahrscheinlich beigetragen hat.

Bei der Analyse der ökonomischen Integration der Flüchtlinge in Campeche und Quintana Roo konnte drittens gezeigt werden, dass insbesondere ein von der Europäischen Union gefördertes Projekt wesentliche Fortschritte gebracht hat. Direkte Nutznießer des Projekts sind jedoch nur wenige im Projektgebiet lebende Personen (sowohl Ansässige als auch Flüchtlinge). Die Sicherung dauerhafter Einkommen, die mittel- und langfristig auch einen höheren Lebensstandard mit sich bringen können, steht in den Aufnahmeregionen Mexikos noch ganz am Anfang.

Die vereinten Bemühungen mexikanischer Akteure und der internationalen Staatengemeinschaft haben dazu geführt, dass sich die Situation der (ehemaligen) Flüchtlinge ca. zwei Jahrzehnte nach ihrer Flucht aus Guatemala wesentlich verbessert hat und vergleichbar ist mit derjenigen der lokalen Bevölkerung in den Ansiedlungsgebieten. Obwohl Chiapas in ver-

schiedener Hinsicht einen Sonderfall darstellt, haben sich auch hier trotz aller weiterhin bestehenden Probleme die Aussichten auf eine endgültige Integration der Guatemalteken in die mexikanische Gesellschaft nicht zuletzt durch den jüngst erfolgten Regierungswechsel, der schon zu einer Entspannung der traditionell sehr konfliktreichen Lage geführt hat, spürbar verbessert.

Parallel zu den Bemühungen, die Integration der guatemaltekischen Flüchtlinge in Mexiko zu verbessern, vollzog sich in den 90er Jahren in Guatemala der *Rückkehrprozess* und die Reintegration der Flüchtlinge. Eine vergleichende Betrachtung der verschiedenen Gruppen der entwurzelten Bevölkerung führte erstens zu dem Ergebnis, dass die intern Vertriebenen im Gegensatz zu den aus dem Ausland zurückgekehrten Flüchtlingen und den demobilisierten Guerillakämpfern bisher von der umfangreichen Hilfe bei der Wiedereingliederung, beispielsweise in Form des Landkaufs oder auch bei der Ausstattung mit Landurkunden und Personaldokumenten kaum profitiert haben. Dies lässt sich vor allem damit begründen, dass nur ein kleiner Teil der Binnenflüchtlinge organisiert ist und damit politische Verhandlungsmacht besitzt.

Zweitens zog die Rückkehr der Flüchtlinge aus Mexiko sowie die Entwaffnung und Wiedereingliederung der Guerilla das Interesse der Weltöffentlichkeit auf sich. Die Binnenvertriebenen sind dagegen bis auf wenige Ausnahmen nur eine anonyme Masse, von der man weiß, dass es sie gibt, die aber nur sehr schwer von der armen Stadt- und Landbevölkerung zu trennen ist.

Die *Reintegration* der vertriebenen Bevölkerung wurde exemplarisch anhand eines Projekts untersucht, das sowohl Genossenschaften von zurückgekehrten Flüchtlingen als auch eine Genossenschaft mit ehemaligen Guerillakämpfern und weitere ansässige Genossenschaften fördert. Hier hat es in relativ kurzer Zeit Fortschritte bei der Reintegration gegeben. Dazu beigetragen haben die Gewährung von Krediten zum Landerwerb aus einem revolvingenden Fonds der Genossenschaft sowie Verbesserungen im Bereich der Bildung- und der Gesundheit, das Erreichen der Akzeptanz der ansässigen Bevölkerung, aber auch ein starker Rückgang der von staatlichen Akteuren begangenen Menschenrechtsverletzungen. Auch bei der Legalisierung von Land hat es deutliche Fortschritte gegeben, allerdings behindern diesbezügliche Probleme ebenso wie die fehlende Abmessung und individuelle Zuteilung der Parzellen bisher immer noch die Durchführung produktiver Projekte, die Einkommen langfristig sichern könnten.

Der ehrgeizige Versuch von FEDECOAG, im Rahmen eines mittel- und langfristigen Projekts durch die eigene Weiterverarbeitung und Vermarktung einen größeren Anteil der Wertschöp-

fung zu behalten, könnte vielleicht für einige Bauern ein innovativer Weg sein, die Abhängigkeit vom Anbau traditioneller Produkte zu reduzieren. Potenzielle Alternativen sind zudem neben den klassischen Einkommen aus der Landwirtschaft – auch für die speziellen Gruppen der Rückkehrer, Demobilisierten und der intern Vertriebenen – beispielsweise im Ökotourismus, im Transportwesen oder im Rahmen staatlich geförderter Wiederaufforstungsprogramme zu nennen. Dafür ist jedoch teilweise ein erhebliches organisatorisches Geschick erforderlich, was bis auf wenige Ausnahmefälle in den meisten Siedlungen – ob von ehemaligen Vertriebenen gegründet oder nicht – einfach nicht vorhanden ist. Ähnlich wird es sich mit den dafür notwendigen hohen Investitionen verhalten, die auch auf längere Sicht, von einigen wenigen Ausnahmen vielleicht abgesehen, wahrscheinlich nicht zu realisieren sein werden.

Sowohl bei der Integration der guatemaltekischen Flüchtlinge in Mexiko als auch bei der Reintegration der Vertriebenen in Guatemala hat es eine spürbare Unterstützung sowohl von staatlicher als auch von nichtstaatlicher Seite aus dem Aufnahmeland wie auch von der internationalen Gemeinschaft gegeben. Während die Hilfe im Südosten Mexikos über Jahre hinweg erfolgte, sind in Guatemala nur wenige Jahre nach dem offiziellen Ende des Bürgerkrieges Flucht, Vertreibung und ihre Folgen überhaupt keine Themen mehr, die in der öffentlichen Diskussion eine größere Rolle spielen. Auch wenn sich die in Mexiko Verbliebenen in mancher Hinsicht in einer besseren Position befinden, als die nach Guatemala zurückgekehrten Flüchtlinge, müssen beide Gruppen versuchen, eine Antwort darauf zu finden, wie sie die in den ländlichen Regionen in beiden Ländern weit verbreitete Armut überwinden können.

Insbesondere die *kirchlichen Hilfswerke* haben von den ersten Vertreibungen an bis zur jetzigen Wiedereingliederung zusammen mit ihren Partnern vor Ort eine wesentliche Rolle bei der Unterstützung der entwurzelten Bevölkerung in Guatemala gespielt. Ohne ihre in hohem Maße gelebte Solidarität wäre der Prozess der Reintegration nicht in der beschriebenen Form möglich gewesen. Der Bereich der Menschenrechte ist traditionell einer der Schwerpunkte der Arbeit der kirchlichen Hilfswerke in Guatemala und diesem kommt auch eine zentrale Bedeutung bei der Prävention von neuen Fluchtbewegungen zu.

Im Rahmen des zweiten Hauptteils der Arbeit, in dem der Beitrag der deutschen EZ zur *Fluchtursachenbekämpfung* und damit zur *Prävention von Fluchtbewegungen* behandelt wird, zeigt die Analyse der gegenwärtigen sozioökonomischen und politischen Rahmenbedingungen in Guatemala, dass trotz einer Zunahme der politischen Freiheiten weiterhin gravierende strukturelle Defizite bestehen. Diese betreffen fast alle staatlichen Bereiche der Judikative, Legislative und Exekutive. Bei der Versorgung mit Infrastruktur, dem Zugang zu Bildung, Gesundheit, dem Arbeitsmarkt usw. besteht eine bedenkliche Schieflage in Guatemala. Ein-

kommen, Einfluss und Chancen sind in der guatemaltekischen Gesellschaft extrem ungleich verteilt.

Untersucht wurden verschiedene Programme der deutschen EZ, die an einer der zentralen Ursachen des jahrzehntelangen Konflikts ansetzen: der völligen Vernachlässigung der ländlichen Bevölkerung im sozialen Bereich. Dabei zeigte sich, dass der Bau von Anlagen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur im Rahmen der Sozialfonds FONAPAZ und FIS zu einer besseren Ausstattung der Bevölkerung im ländlichen Raum mit diesen Einrichtungen geführt hat und damit die Lebensbedingungen der begünstigten Gruppen in ländlichen Armutsgebieten unmittelbar hat verbessern können. Die beim FZ-Programm FONAPAZ ursprünglich vorgesehene spezielle Fokussierung auf besonders von der Vertreibungsproblematik betroffene Gruppen, die einen Zuzug von zurückgekehrten Flüchtlingen vorweisen können, ließ sich jedoch nicht umsetzen.

Ein problematischer Punkt der beiden Fonds ist, dass die parlamentarische Kontrolle sehr schwach ausgeprägt ist und damit eine ständige Gefahr der Politisierung und Korruption besteht. Auf Grund der Tatsache, dass über die Sozialfonds relativ hohe Geldsummen verteilt werden, sind diese für Politiker ein begehrtes Instrument, da sie insbesondere in Wahlkampfzeiten die Möglichkeit bieten, durch die Bevorzugung des eigenen Wahlkreises bei der Mittelvergabe entsprechende Wählerstimmen zu gewinnen. Zudem besteht die Gefahr, dass es zu unsachgemäßen bzw. illegalen Finanzierungen aus Fondsmitteln kommt. Die bisherige Erfahrung ist, dass nach einem Regierungswechsel nicht selten auf allen Ebenen das Personal fast komplett ausgewechselt wird, wobei oft vorhandene Erfahrung verloren geht und es zu unnötigen Effizienzverlusten kommt.

Auf Grund der geltenden Sonderregelungen ist ein Vorteil der Sozialfonds die Fähigkeit, Projektanträge schnell und effizient in Projekte umzusetzen. Der letzte Regierungswechsel hat sich allerdings in hohem Maße negativ auf das FZ-Programm FONAPAZ ausgewirkt, da es aus politischen Gründen zu Verzögerungen bzw. Stillstand bei der Abwicklung gekommen ist. Ein Schwachpunkt der Fonds ist bisher die zwar postulierte, aber in der Praxis doch nur wenig praktizierte Partizipation der begünstigten Gruppen.

Obwohl direkte Beiträge zur Armutsbekämpfung im ländlichen Raum erzielt wurden, bleiben die der Armut zugrundeliegenden Strukturen von den Infrastrukturmaßnahmen unberührt, da die Sozialfonds nicht die Erhöhung der Produktivität der Armen zum Ziel haben und die schlechte Einkommenslage der armen Landbevölkerung nicht dauerhaft und nachhaltig verbessern können.

Das spezielle Bildungsprogramm PRONADE arbeitet ebenso wie die Sozialfonds FIS und FONAPAZ in ländlichen Gebieten, die von den Folgen des Bürgerkrieges besonders betroffen sind, und hat dort den Zugang zu Primar- und Vorschuleinrichtungen insbesondere für die indigene Bevölkerung erhöhen können. Mit PRONADE wird erstmals versucht, den Eltern bei der Erziehung ihrer Kinder eine entscheidende Rolle einzuräumen, da diese die Lehrer selbst rekrutieren, kontrollieren und bezahlen. Damit soll sichergestellt werden, dass das Lehrpersonal den unterschiedlichen regionalen und kulturellen Anforderungen entspricht, was immer noch ein großer Mangel des traditionellen Schulsystems ist.

Sowohl die Sozialfonds als auch das Sonderprogramm des Erziehungsministeriums haben im Vergleich zu den regulären Programmen der zuständigen Ministerien viele Vorteile, was ihr Personal und ihre Arbeitsweise betrifft. Problematisch ist jedoch, dass ihre nachhaltige Wirksamkeit nicht gesichert ist. Denn letztere werden zu einem nicht unwesentlichen Teil von externen Gebern wie der Interamerikanischen Entwicklungsbank, der Weltbank und der KfW finanziert. Bisher deutet wenig darauf hin, dass die Strukturreformen der öffentlichen Verwaltung dazu führen werden, dass die Ministerien die Aufgaben der ausgelagerten Fonds und Programme mittelfristig übernehmen und einen nahtlosen Übergang gewährleisten können, wenn die Geber sich eines Tages aus der Finanzierung zurückziehen werden.

Neben den Programmen zur Bekämpfung der sozioökonomischen Ursachen des Bürgerkrieges und damit auch der Flüchtlingsproblematik leistet die deutsche EZ auch Beiträge auf der *politischen Ursachenebene*. Zusätzlich zur Unterstützung von Organisationen bzw. Institutionen zur Förderung der Menschenrechte sind insbesondere das Projekt REMHI der katholischen Kirche und die Wahrheitskommission CEH zu nennen, die beide auf ihre spezifische Weise die jüngste Vergangenheit Guatemalas intensiv aufgearbeitet, d.h. die Ursachen und die Verantwortung für die Gewalt und die Vertreibung beleuchtet und auf dieser Grundlage Empfehlungen für die politische Gestaltung der Zukunft gegeben haben.

Sowohl der nationale als auch der internationale Bericht kommen dabei weitgehend zu gleichen Ergebnissen und ähnlichen Schlussfolgerungen, wie die Strukturen der guatemalteken Gesellschaft verändert werden müssen, um eine Wiederholung der tragischen Geschichte Guatemalas zu vermeiden. Diese umfassen Entschädigungsprogramme für die Opfer der Menschenrechtsverletzungen, die Stärkung des Menschenrechtsschutzes durch die Übernahme der entsprechenden internationalen Konventionen in die nationale Gesetzgebung, Forderungen nach Reformen im Bereich der Justiz, des Militärs und der zivilen Polizei sowie insbesondere die Erhöhung der Beteiligung der indigenen Bevölkerung an den politischen Ent-

scheidungen im Rahmen einer Demokratisierung des Landes. Eine Steuerreform soll dazu beitragen, die Maßnahmen zu finanzieren.

Sowohl die internationale Kommission als auch das nationale Projekt erfuhren neben umfangreicher internationaler Hilfe auch eine breite Unterstützung von deutschen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, die wesentlich zum erfolgreichen Gelingen beitrugen.

Zum Abschluss der Arbeit wurde noch der *Politikdialog* als ein wichtiges Instrument behandelt, das der deutschen Seite zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen in Guatemala zur Verfügung steht. Hier lässt sich konstatieren, dass die deutschen Regierungsvertreter die strukturellen Probleme und Defizite Guatemalas zwar bei den Verhandlungen zur Sprache bringen, die guatemalteckische Regierung bisher jedoch entsprechende Reformen nur sehr zögerlich auf den Weg gebracht hat. Auch interne Abstimmungsprobleme zwischen BMZ und deutscher Botschaft haben in diesem Punkt einen negativen Einfluss, aber in weit größerem Maße sind für die geringen Fortschritte neben dem mangelnden politischen Willen in Guatemala die fehlende gemeinsame Linie und das uneinheitliche Auftreten der internationalen Gebergemeinschaft verantwortlich. So wurde z.B. eine zentrale Verpflichtung der Friedensverträge, entschiedene Maßnahmen zur Erhöhung der Steuerquote zu ergreifen, weder von der vorherigen Regierung unter Arzú noch von der gegenwärtigen unter Portillo bisher erfüllt. Ohne diese Steigerung, die u.a. auch durch eine transparente und gerechte Bodenbesteuerung erreicht werden könnte, lassen sich jedoch nicht die notwendigen Ressourcen mobilisieren, die für die Umsetzung der Friedensverträge und die darin formulierten strukturellen Veränderungen erforderlich sind.

An dieser Stelle soll deshalb ein entschiedenes Plädoyer für eine stärkere Anwendung des politischen Dialogs und auch für eine konsequentere politische Konditionierung bei der Mittelvergabe vertreten werden. Einwände, dass dies angesichts des begrenzten Umfangs der bilateralen Zusammenarbeit wenig bringe, wenn nicht auch die anderen Partnerländer und die multilateralen bzw. supranationalen Organisationen auf europäischer und globaler Ebene diese Zielsetzungen unterstützen, sind berechtigt. Einen Sinn macht ein solcher Schritt auch nur, wenn die deutsche Seite, die in allen maßgeblichen internationalen Organisationen vertreten ist, ihr grundsätzlich nicht geringes Gewicht in höherem Maße zur Geltung bringt, um auch die anderen bedeutenden Akteure von der Notwendigkeit einer solchen Vorgehensweise zu überzeugen.

Man sollte sich jedoch auch keine Illusionen über die Wirksamkeit einer stärkeren Einforderung von Reformen machen. Letztendlich können entwicklungsfördernde strukturelle Veränderungen nicht von außen aufgezwungen werden. Schon heute gibt es – und nicht nur in den

Kreisen, die dem konservativen politischen Spektrum zuzuordnen sind – nicht zu unterschätzende Ressentiments gegen die Beeinflussung der guatemaltekischen Politik durch internationale Organisationen. Nur eine Regierung, die die Bevölkerungsmehrheit (*indígenas* und *ladinos*) Guatemalas davon überzeugen kann, dass der Weg zu Frieden, Gerechtigkeit und Wohlstand letztendlich nur über grundlegende Reformen führt und dafür eine entsprechende politische Unterstützung im Inland wie im Ausland mobilisieren kann, wird dazu in der Lage sein, dem zentralamerikanischen Land eine bessere Zukunft zu bringen.

Wie gezeigt wurde, haben die verschiedenen Akteure der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in unterschiedlichen Bereichen wertvolle Beiträge zur Entschärfung der Flüchtlingsproblematik in Guatemala leisten können. Eine stärkere Einwirkung auf die entwicklungshemmenden Rahmenbedingungen ist jedoch unerlässlich, wenn man die nachhaltige Wirksamkeit der Projekte gewährleisten möchte.

Wenn die alten Strukturen nicht überwunden und die Lebensbedingungen der Bevölkerungsmehrheit in Guatemala nicht mittel- und langfristig verbessert werden, kann nicht ausgeschlossen werden, dass das weiterhin bestehende soziale Konfliktpotenzial erneut eskaliert. Für die Prävention zukünftiger gewalttätiger oder kriegsrischer Konflikte, die fast immer auch mit Fluchtbewegungen verbunden sind, ist und bleibt in erster Linie die guatemaltekische Bevölkerung verantwortlich.

Was könnte ein Erfolg versprechender Ansatz in Guatemala sein und welche *fallübergreifenden Lehren* können aus dem guatemaltekischen Beispiel hinsichtlich der Entschärfung der Flüchtlings- und Migrationsproblematik gelernt werden?

- 1) Das Fallbeispiel Guatemala hat gezeigt, dass die internationale Gemeinschaft wesentlich dazu beitragen kann, die Aufnahmeländer von den flüchtlingspezifischen Lasten zu befreien und die Flüchtlinge in den Aufnahmeregionen endgültig zu integrieren. Bei der hier vorliegenden Studie handelt es sich jedoch in gewisser Hinsicht um einen Sonderfall, da die guatemaltekischen Flüchtlinge viele soziokulturelle Gemeinsamkeiten mit der Bevölkerung im Südosten Mexikos haben.
- 2) Es lässt sich lernen, dass die Regierung des aufnehmenden Landes mit internationaler Unterstützung frühzeitig die Verantwortung für die Eingliederung übernehmen sollte. Hilfsmaßnahmen sollten sich deshalb sowohl auf die Flüchtlinge als auch auf die lokale Bevölkerung erstrecken, um Auseinandersetzungen zu vermeiden, unter denen die Flüchtlinge am meisten zu leiden hätten.
- 3) Die Akzeptanz der ansässigen Bevölkerung dürfte sich erhöhen, wenn die Flüchtlinge nicht nur als Belastung, sondern auch als Bereicherung empfunden werden. Dies wird jedoch nur

dann der Fall sein, wenn diese soweit unterstützt werden, dass sie sich selbst versorgen können und auch genügend Kaufkraft entwickeln, um potenzielle Abnehmer der von der ansässigen Bevölkerung hergestellten Produkte zu werden und auch ihrerseits Produkte zum Verkauf anbieten können. Der produktiven Eingliederung in die lokalen bzw. regionalen Wirtschaftskreisläufe kommt daher eine zentrale Bedeutung zu.

4) Eine endgültige Integration wird aber wahrscheinlich erst dann möglich sein, wenn auch die Option der Einbürgerung im Exilland besteht und die Flüchtlingssiedlungen – falls die Flüchtlinge nicht gemischt mit der lokalen Bevölkerung zusammenleben – auch in die regionalen Verwaltungsstrukturen eingegliedert werden.

5) Bei der Fallstudie Guatemala lässt sich konstatieren, dass die frühzeitige Rückkehr der Flüchtlinge zum Abschluss eines offiziellen Friedensvertrags beitragen kann. Die Wiedereingliederung in Guatemala fand schon statt, als die Sicherheitslage immer noch sehr kritisch war. Es erwies sich als günstig, dass die guatemaltekische Regierung auch schon vor dem Friedensschluss dazu bereit war, den Flüchtlingen Kredite für den Landerwerb zur Verfügung zu stellen. Diese Bereitschaft dürfte in vielen Konflikten aber wahrscheinlich nicht gegeben sein.

6) Auch bei der Schaffung eines günstigen Umfelds für die Reintegration der Flüchtlinge hat das Engagement auf internationaler Ebene eine wichtige Rolle gespielt, wobei hier während des Bürgerkrieges insbesondere die Hilfsprogramme des UNHCR und der Europäischen Gemeinschaft und nach dem Friedensvertrag auch die Beteiligung der großen bilateralen und multilateralen Geber hervorzuheben sind.

7) Bei der Reintegration der nach Guatemala zurückgekehrten Flüchtlinge stellten sich oft ähnliche Probleme und Herausforderungen wie bei der Integration im Aufnahmeland Mexiko. In Guatemala kehrten die Flüchtlinge wie in Mexiko vor allem in ländliche Gebiete zurück. Die Vertriebenen stehen damit grundsätzlich vor denselben Problemen, die auch die übrige ländliche Bevölkerung zu bewältigen hat. Dies ist vor allem die Armut dort, die traditionelle Vernachlässigung des ländlichen Raums durch die Regierung und die damit verbundene fehlende Chancengleichheit insbesondere für indigene Bevölkerungsgruppen, da diese in den ländlichen Regionen besonders stark vertreten sind. Der Besitz bzw. das Eigentum von qualitativ hochwertigem Land hat im ländlichen Guatemala eine große Bedeutung, da die ländliche Bevölkerung vor allem vom Verkauf und dem Handel ihrer landwirtschaftlichen Produkte lebt.

8) Mittel- und langfristig lässt sich die Lage der armen Bevölkerungsmehrheit Guatemalas, von der die entwurzelten Bevölkerungsgruppen nur ein Teil sind, nur dann verbessern, wenn

es gelingt, neue Wege zur Schaffung von Arbeit und Einkommen zu finden. Eine erfolgreiche Reintegration nicht nur der Vertriebenen, sondern auch der Demobilisierten, ist eine der grundlegenden Voraussetzungen dafür, neue Fluchtbewegungen zukünftig zu verhindern.

9) Fluchtbewegungen liegt fast immer ein komplexes Bündel von Ursachen zu Grunde, wobei sich die einzelnen Faktoren kaum voneinander trennen lassen und sich gegenseitig beeinflussen. Massive Vertreibungen sind Folge einer Eskalation von gewalttätigen Konflikten, deren friedliche Austragung es in der Zukunft zu fördern gilt. Von zentraler Bedeutung ist daher nicht nur in Guatemala eine umfassende wissenschaftliche Untersuchung der Faktoren und Bedingungen, die dazu führen, dass Menschen ihre Heimat unter Zwang verlassen müssen.

10) Eine konsequente Ursachenbekämpfung muss daher an mehreren Punkten ansetzen. Für Guatemala sind zukünftig die zentralen Herausforderungen, ein höheres Maß an Demokratie, an sozialer Gerechtigkeit und einen größeren Respekt vor kulturellen Unterschieden zu erreichen. Mehr Demokratie impliziert eine größere Beteiligung der Bevölkerung an den politischen Entscheidungen. Es ist notwendig, dem teilweise weit verbreiteten politischen Desinteresse entgegenzuwirken und die Beziehungen zwischen der Bevölkerung und den Abgeordneten zu verbessern. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Regierenden auf allen Ebenen in Guatemala die notwendige demokratische Legitimität besitzen und ihre Entscheidungen auch von einer Mehrheit mitgetragen werden.

An dieser Stelle kommt daher auch der guatemalteckischen Zivilgesellschaft eine zentrale Bedeutung zu, deren Funktionieren dazu beitragen kann, dass es mehr Diskussion und politischen Streit um die besseren Konzepte gibt und sich damit auch der Einfluss auf die Regierungsentscheidungen vergrößert. Angesichts der Geschichte Guatemalas sollte zudem sichergestellt werden, dass die Streitkräfte sich auf die ihnen in einem demokratischen System zukommenden Aufgaben beschränken und die auf dem Papier existierende Unterordnung unter die zivile Gewalt nicht durch die Gewinnung von zu großem Einfluss in verschiedenen Bereichen der Gesellschaft unterlaufen.

11) Es ist von herausragender Bedeutung, dass sich Guatemala zu einem Rechtsstaat entwickelt, in dem die Menschenrechte respektiert werden und die Justiz unabhängig von politischer Einflussnahme und Korruption effizient wirken kann. Die polizeilichen Behörden sollten durch umfassende Reformen in die Lage versetzt werden, die öffentliche Sicherheit unter Beachtung der Menschenrechte zu gewährleisten und auch ohne Hilfe des Militärs die nach dem Ende des Bürgerkrieges aufgetretenen neuen Formen der (organisierten) Kriminalität effektiv bekämpfen zu können.

12) Wenn man vermeiden will, dass die Bevölkerung die Demokratie als solche für die gegenwärtig schlechten Lebensbedingungen verantwortlich macht, gibt es auch keine Alternative zu einer Politik, die darauf abzielt, eine größere soziale Gerechtigkeit zu verwirklichen. Es gilt, mehr in die Menschen zu investieren (Bildung, Gesundheit) und so auch mehr Arbeitsplätze zu schaffen. Außerdem sollten die ländlichen Regionen vorrangig gefördert und durch sozioökonomische Reformen sichergestellt werden, dass die extreme Ungleichheit der Land- und Einkommensverteilung verringert wird. So könnte man auch die Armut wirkungsvoller bekämpfen, die bisher ein Haupthindernis für Fortschritte in Guatemala gewesen ist. Benachteiligte Gruppen wie Frauen oder die große Mehrheit der indigenen Bevölkerung sollten in allen gesellschaftlichen Bereichen, insbesondere in Politik und Wirtschaft, die Chancen und Rechte erhalten, die ihnen zustehen.

13) *Ladinos* und *indígenas* müssen lernen, dass ein friedliches, gemeinsames Zusammenleben nur auf der Grundlage gegenseitigen Respekts für die Andersartigkeit der jeweils anderen Gruppe möglich ist. Dies ist vor allem ein Appell an die ladinische Bevölkerung, die gegenwärtig die Schlüsselpositionen der guatemalteken Gesellschaft dominiert. Letztendlich führt kein Weg daran vorbei, der indigenen Bevölkerung die ihnen zustehenden Rechte in vollem Umfang zu gewähren. Es stellt sich also die gewaltige Herausforderung, Guatemala durch strukturelle Reformen so zu verändern, dass es die Belastungen der Vergangenheit und die Herausforderungen der Zukunft bewältigen kann.

Abschließend sollen noch einige Bemerkungen gemacht werden, die sich auf die zukünftige Forschung zum Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklungszusammenarbeit beziehen. Die vorliegende Arbeit hat sich weitgehend mit der Untersuchung der Ursachen und Folgen der Fluchtbewegungen in den 80er Jahren in Guatemala auf eine Sonderform des Migrationsphänomens beschränkt. Die genauen Zusammenhänge der Auswirkungen von EZ-Programmen auf das Ausmaß der (saisonalen und permanenten) Arbeitsmigration, die in Guatemala eine große Rolle spielt, konnten nicht näher untersucht werden. Ein weiterer interessanter Aspekt bezieht sich auf die (positiven) Wechselwirkungen zwischen den von grenzüberschreitenden Migranten getätigten Transferzahlungen an Familienangehörige einerseits und der Entwicklung ihrer Heimatgebiete in Guatemala andererseits. Erst wenn auf diesem Gebiet genauere und umfassendere Erkenntnisse vorliegen, kann überhaupt die Frage beantwortet werden, ob es Ziel der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sein soll, vorwiegend ökonomisch induzierte Migrationsformen einzudämmen. Dies allerdings wird späteren wirtschaftswissenschaftlich orientierten Forschungsarbeiten vorbehalten bleiben müssen.

Kartenteil**Karte 1: Übersichtskarte von Guatemala**

Quelle: Bischöfliches Hilfswerk Misereor (Hg.): Guatemala: Nie wieder – Nunca Más, Aachen 1998, S. 6.

Karte 2: Flüchtlingssiedlungen in Campeche und Quintana Roo, Mexiko



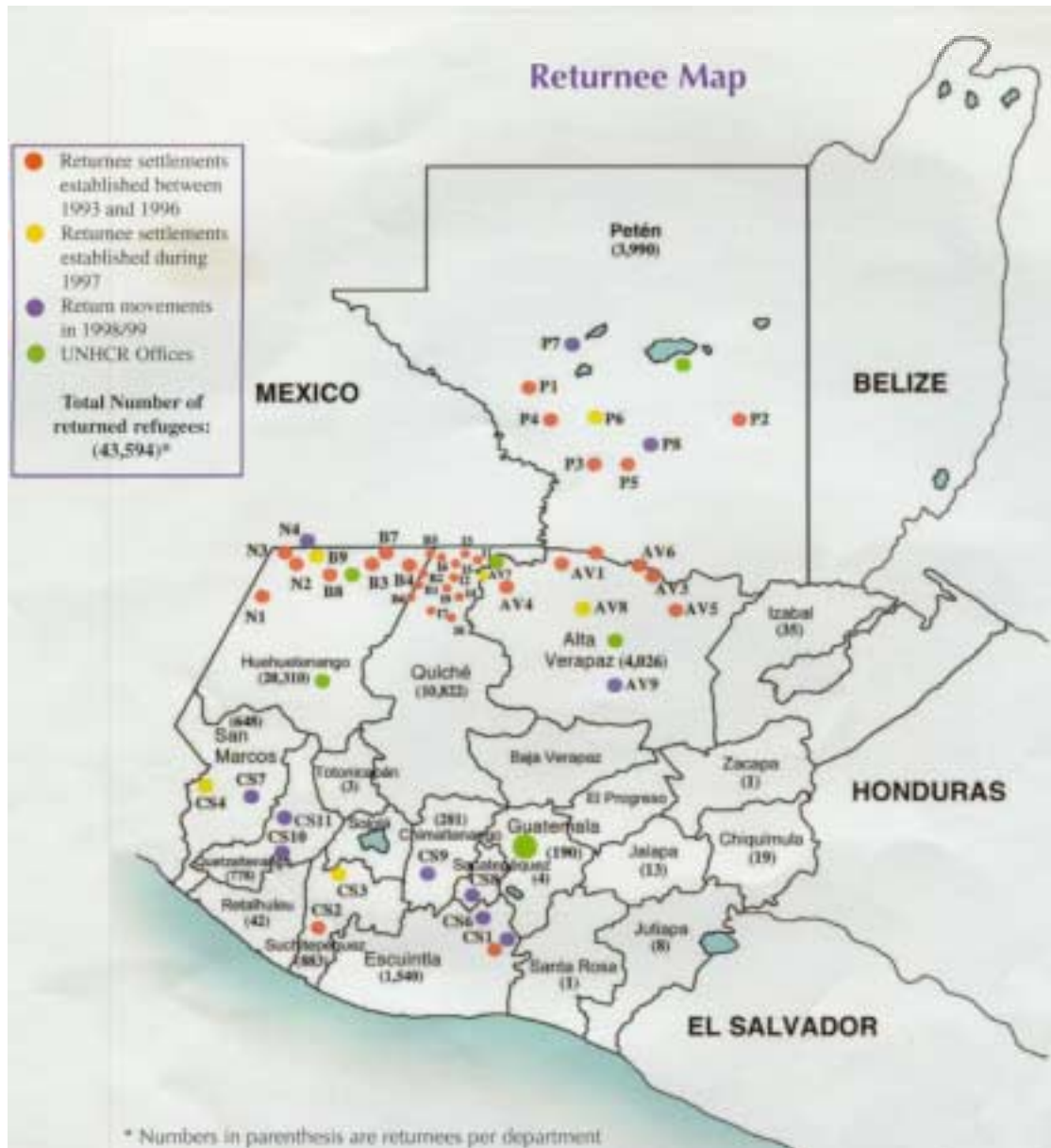
Quelle: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Global Insight digitalmapping - © 1998 Europa Technologies Ltd., UNHCR Mapping Unit, Jan 2000.

Karte 3: Flüchtlingssiedlungen in Chiapas, Mexiko



Quelle: UNHCR, Global Insight Mapping - © 1998 Europa Technologies Ltd.
UNHCR Mapping Unit, Jan 2000

Karte 4: Siedlungen der zurückgekehrten Flüchtlinge in Guatemala



Quelle: UNHCR: Guatemala – going back home, o.O., Juli 1999, S. 13.

Erklärungen zu Karte 4

UBICACION DE COMUNIDADES DE RETORNADOS						
Loc.	Comunidad	Municipalidad	Departamento	Fecha de Reasentamiento	Población Total	
					Familias	Personas
I	Ixcán					
I1	Victoria 20 de Enero	Ixcán	Quiché	Jan-93	260	1,250 N
I2	Pueblo Nuevo	Ixcán	Quiché	Mar-94	480	2,520 N
I3	Cuarto Pueblo	Ixcán	Quiché	Abr-94	280	1,460 N
I4	Santa María Tonjá	Ixcán	Quiché	May-94	150	1,120 N
I5	Los Angeles	Ixcán	Quiché	Aug-94	130	630 N
I6	Istahuacán Chiquitín	Ixcán	Quiché	Aug-94	90	370 N
I7	San Juan Ixcán	Ixcán	Quiché	Jun-95	90	560 N
I8	Cimiento de la Esperanza	Ixcán	Quiché	Jul-95	60	310 N
I9	San Lorenzo	Ixcán	Quiché	Jun-96	90	430 N
				TOTAL	1,630	8,670
B	Región de Barillas					
B1	Mayalan	Barillas	Huehuetenango	Aug-94	330	1,680 N
B2	Zumí	Barillas	Huehuetenango	Aug-94	130	640 N
B3	Mamuláas Montebello	Barillas	Huehuetenango	Feb-95	30	180 N
B4	San Marcos Mulaortán	Barillas	Huehuetenango	Abr-95	15	65 N
B5	Frontero 10 de Mayo	Barillas	Huehuetenango	May-95	75	370 N
B6	Nueva Generación Maya	Barillas	Huehuetenango	Aug-95	400	2,040 N
B7	Nueva Unión Maya	Barillas	Huehuetenango	Nov-96	80	400 N
B8	Ixcatan	San Mateo Ixtatán	Huehuetenango	Dec-96	10	40 N
B9	El Triunfo/Chaqueñalito	San Mateo Ixtatán	Huehuetenango	Sep-97	110	400 N
				TOTAL	1,380	5,815
AV	Alta Verapaz					
AV1	Yalpenoch	Chisec	Alta Verapaz	Abr-91	190	1,520 N
AV2	Aurora 8 de Octubre	Chisec	Alta Verapaz	Oct-94	250	1,250 N
AV3	Nueva Libertad	Frías Bartolomé	Alta Verapaz	Nov-94	220	960 N
AV4	Copalaá	Cobán	Alta Verapaz	Sep-95	90	470 N
AV5	El Triunfo/Valla Río Otoc	Cahabón	Alta Verapaz	Abr-96	120	590 N
AV6	Reconciliación Balam	Frías Bartolomé	Alta Verapaz	Sep-96	130	680 N
AV7	Santa Elena 20 de Octubre	Cobán	Alta Verapaz	Mar-97	50	260 N
AV8	Samos	Cobán	Alta Verapaz	Jul-97	100	400 N
AV9	Sillab 3 y 4	Senahú	Alta Verapaz	Jul-98	30	250 N
				TOTAL	1,280	6,380
P	Petén					
P1	La Quetzal	La Libertad	Petén	Abr-95	225	1,060 N
P2	La Esmeralda	Dolores	Petén	Jul-95	210	1,060 N
P3	Entre Ríos	Sayaxché	Petén	May-96	70	290 N
P4	El Tuncho	Sayaxché	Petén	May-96	60	290 N
P5	Santa Amelia	Poppan	Petén	Aug-96	130	600 N
P6	Huacatz	La Libertad	Petén	Sep-97	160	635 N
P7	Laguna Perchala	La Libertad	Petén	Mar-98	30	90 N
P8	San Martín	San Francisco	Petén	Jun-98	85	330 N
				TOTAL	970	4,355
N	Nentón y Región					
N1	Des Cribas	La Democracia	Huehuetenango	Feb-93	50	310 N
N2	Chacida	Nentón	Huehuetenango	Jan-94	200	1,000 N
N3	Pocobustio	Nentón	Huehuetenango	Oct-94	55	215 N
N4	El Quetzal	Nentón	Huehuetenango	Jun-98	200	1,000 N
				TOTAL	505	2,525
CS	Región de la Costa Sur					
CS1	Nuevo México	San Vicente Pacaya	Escuintla	Abr-94	80	400 N
CS2	La Lupa	Santo Domingo	Suchitepéquez	Nov-94	120	600 N
CS3	El Carrán	Patulul	Suchitepéquez	Jul-97	100	400 N
CS4	Buenos Aires	Nuevo Progreso	San Marcos	Nov-97	55	300 N
CS5	San Vicente	San Vicente Pacaya	Escuintla	Jul-98	75	300 N
CS6	San Rafael	San Vicente Pacaya	Escuintla	Aug-98	70	175 N
CS7		Nuevo Progreso	San Marcos	Aug-98	50	150 N
CS8	La Trinidad	Escuintla	Escuintla	Oct-98	145	570 N
CS9	La Guardiania	San Pedro Yepocapa	Chimaltenango	Nov-98	50	230
CS10	Las Delicias/Buena Esperanza	Palmar	Quetzaltenango	Sept-98 a Abr-99	63	282
CS11	Magnolia Miramar	Colomba	Quetzaltenango	Feb-99/Abr-99	61	308
Estas cifras incluyen estimados del total de población ubicada en comunidades retornadas hasta mayo-99. No constituyen estadísticas de repatriación.				TOTAL	888	3,407
				GRAN TOTAL	6,293	31,152

Quelle: Worby, Paula: Lessons learned from UNHCR's involvement in the Guatemalan refugee, repatriation and reintegration programme (1987-1999), o. O. Dezember 1999.

Abkürzungsverzeichnis

ACPD	<i>Asamblea Consultativa de la Población Desarraigada</i> Beratende Versammlung der entwurzelten Bevölkerung
ANN	<i>Alianza Nueva Nación</i> Bündnis Neue Nation
ARDIGUA	<i>Asociación de Refugiados Dispersos de Guatemala</i> Vereinigung der verstreuten Flüchtlinge Guatemalas
BCIE	<i>Banco Centroamericano de Integración Económica</i> Zentralamerikanische Bank für Wirtschaftsintegration
BfdW	Brot für die Welt
BID	<i>Banco Interamericano de Desarrollo</i> Interamerikanische Entwicklungsbank
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CACIF	<i>Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras</i> Koordinierungskomitee der Kammern für Landwirtschaft, Handel, Industrie und Finanzen
CAREA	<i>Cadena para un retorno acompañado</i> Begleitprogramm für zurückkehrende Flüchtlinge
CBRR	<i>Coordinadora de Bloques de Retorno y Reasentamiento</i> Organisation zur Koordinierung von Rückkehrergruppen
CCPP	<i>Comisiones Permanentes de los Refugiados Guatemaltecos</i> Ständige Vertretungen der guatemaltekischen Flüchtlinge
CCR	<i>Comité Cristiano para los Refugiados</i> Christliches Flüchtlingskomitee
CDHG	<i>Comisión de Derechos Humanos de Guatemala</i> Menschenrechtskommission in Guatemala
CEAR	<i>Comisión Especial para Atención a Repatriados</i> , seit 1991: <i>Comisión Nacional para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados</i> Sonderkommission (Nationalkommission) für die Betreuung von

	Repatriierten (Flüchtlingen und Vertriebenen)
CEH	<i>Comisión para el Esclarecimiento Histórico</i> Kommission zur Aufklärung der Vergangenheit
CEI	<i>Comisión Especial de Incorporación</i> Sonderkommission zur Eingliederung der Guerilla
COEDUCA	<i>Comité Educativo</i> Erziehungskomitee (PRONADE)
COMAR	<i>Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados</i> Mexikanische Kommission für Flüchtlingshilfe
CONDEG	<i>Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala</i> Nationaler Rat der Vertriebenen Guatemalas
CONFREGUA	<i>Conferencia de Religiosos de Guatemala</i> Konferenz Guatemalteckischer Ordensleute
CONTIERRA	<i>Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra</i> Instanz zur Rechtsberatung und Schlichtung von Landkonflikten
CPR	<i>Comunidades de Población en Resistencia</i> Gemeinden im Widerstand
CTEAR	<i>Comisión Técnica para la Ejecución del Acuerdo sobre el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas</i> Technische Kommission zur Umsetzung des Abkommens zur Wiederansiedlung vertriebener Bevölkerungsgruppen
DCG	<i>Democracia Cristiana Guatemalteca</i> Guatemalteckische Christdemokratie
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe
ECHO	<i>European Community Humanitarian Office</i> Europäisches Amt für Humanitäre Hilfe
EFIS	<i>Empresas del Fondo de Inversión Social</i> „Unternehmen“ des FIS (Gruppen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die bei FIS-Projekten auftreten)
EGP	<i>Ejército Guerrillero de los Pobres</i> Guerillaarmee der Armen
EU	Europäische Union

EZ	Entwicklungszusammenarbeit
EZE	Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe
FAR	<i>Fuerzas Armadas Rebeldes</i> Aufständische Streitkräfte
FEDECOAG	<i>Federación de Cooperativas Agrícolas de Guatemala</i> Verband landwirtschaftlicher Genossenschaften Guatemalas
FIS	<i>Fondo de Inversión Social</i> Sozialinvestitionsfonds
FOGUAVI	<i>Fondo Guatemalteco para la Vivienda</i> Guatemaltekischer Wohnungsfonds
FONAPAZ	<i>Fondo Nacional para la Paz</i> Nationaler Fonds für den Frieden
FONTIERRAS	<i>Fondo de Tierras</i> Landfonds (der guatemaltekischen Regierung)
FORELAP	<i>Fondo de Reinserción Laboral y Productiva para la Población Repatriada</i> Fonds für die repatriierte Bevölkerung zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt
FRG	<i>Frente Republicano Guatemalteco</i> Guatemaltekische Republikanische Front
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GOPA-Hidro	Deutsch-guatemaltekisches Consulting-Konsortium (Basisinfrastruktur-Programm KfW / FONAPAZ)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HBS	Heinrich-Böll-Stiftung
HDI	<i>Human Development Index</i> Index menschlicher Entwicklung
IBRD	<i>International Bank for Reconstruction and Development</i> Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung („Weltbank“)
ILO	<i>International Labour Organization</i> Internationale Arbeitsorganisation
INACOP	<i>Instituto Nacional de Cooperativas</i> Nationales Genossenschaftsinstitut

INPASA	<i>Industria Petenera de Alimentos, Sociedad Anónima</i> Nahrungsmittelgewerbe im Petén (Guatemala)
INTA	<i>Instituto Nacional de Transformación Agraria</i> Nationale Behörde zur Umbildung der Landwirtschaft
IOM	<i>International Organization for Migration</i> Internationale Organisation für Migrationsfragen
ISEs	<i>Instituciones de Servicios Educativos</i> Erziehungsorientierte Einrichtungen (PRONADE)
IWF	Internationaler Währungsfonds
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KZE	Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe
MINEDUC	<i>Ministerio de Educación</i> (Guatemalteakisches) Erziehungsministerium
MINUGUA	<i>Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala</i> Kontrollkommission der Vereinten Nationen in Guatemala
NRO	Nichtregierungsorganisation
OAS	<i>Organization of American States</i> Organisation Amerikanischer Staaten
OAU	<i>Organization of African Unity</i> Organisation afrikanischer Einheit
ODA	<i>Official Development Assistance</i> Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit
ODHAG	<i>Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala</i> Menschenrechtsbüro der Erzdiözese Guatemala
OECD	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i> Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OECF	<i>Overseas Economic Cooperation Fund</i> Japanische Agentur für wirtschaftliche Zusammenarbeit
OPEC	<i>Organization of Petroleum Exporting Countries</i> Organisation erdölexportierender Länder
ORPA	<i>Organización del Pueblo en Armas</i> Organisation des Volkes in Waffen
PAC	<i>Patrullas de Autodefensa Civil</i> Patrouillen zur zivilen Selbstverteidigung

PAN	<i>Partido de Avanzada Nacional</i> Nationale Fortschrittspartei
PDH	<i>Procuraduría de los Derechos Humanos</i> Staatliche Menschenrechtsvertretung
PGT	<i>Partido Guatemalteco del Trabajo</i> Guatemaltekische Partei der Arbeit
PNC	<i>Policia Nacional Civil</i> Zivile Nationalpolizei
PROGRESA	<i>Programa para la Educación y Salud</i> Programm zur Förderung der Erziehung und der Gesundheit
PRONADE	<i>Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo</i> Nationales Selbstverwaltungsprogramm zur Förderung der Bildung
REMHI	<i>Recuperación de la Memoria Histórica</i> Projekt zur Wiedergewinnung der geschichtlichen Wahrheit
SEPAZ	<i>Secretaría de la Paz de la Presidencia de la Republica</i> Friedenssekretariat beim Präsidenten der Republik
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN(O)	<i>United Nations (Organization)</i> Vereinte Nationen
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i> Entwicklungsprogramm der UN
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> Erziehungs-, Wissenschafts- und Kulturorganisation der UN
UNFPA	<i>United Nations Fund for Population Activities</i> Bevölkerungsfonds der UN
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
URNG	<i>Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca</i> Guatemaltekische Revolutionäre Nationale Einheit
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> US-amerikanische Entwicklungsbehörde

Liste der geführten Interviews

1) Institutionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit:

- Karin E. Jahr de Guerrero, BMZ, Regierungsdirektorin, Referat 223 „Zentralamerika und Karibik“: Bonn, 1. Februar 2001
- Annette von Schönfeldt, DED, Leiterin Guatemala: Guatemala-Stadt, 3. Mai 2000
- Brunke Brunken, GTZ, Koordinator des Programms „Gemeindeförderung und regionale Entwicklung Las Verapaces“: Guatemala-Stadt, 13. April 2000
- Monika Dittrich, GTZ, Projektbearbeiterin Regionalgruppe Karibik, Mexiko: Eschborn, 31. Januar 2001
- Dr. Oskar Linn, GTZ, Berater für das Projekt „Ländliche Regionalentwicklung El Quiché“: Guatemala-Stadt, 3. Mai 2000
- Dr. Jörg Hartmann, KfW, Projektmanager (Sozialfonds in Lateinamerika): Frankfurt/M., 6. November 2000
- Helge Jahn, KfW, Direktor der FZ in Guatemala: Guatemala-Stadt, 30. März 2000
- Eva Witt, KfW, Projektmanagerin (PRONADE): Frankfurt/M., 19. Januar 2001

2) Deutsche und internationale Nichtregierungsorganisationen:

- Lothar Mairich, AHT International, Consultant (Tropenwaldschutz Petén/PROSELVA): Poptún (Petén), 17. Februar 2000
- Peter Hejl, Brot für die Welt, ehem. Länderverantwortlicher Guatemala, Mexiko und Nicaragua: Stuttgart, 19. Mai 1999
- Ulrike Kraner, Brot für die Welt, Länderverantwortliche Mexiko, Nicaragua und Guatemala: Stuttgart, 25. Januar 2001
- Werner Rostan, Brot für die Welt, Referatsleiter Mittelamerika, Mexiko und Karibik: Stuttgart, 25. Januar 2001
- Roberto Deleón Villagrán, Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional (CECI), Consultant: Guatemala-Stadt, 24. April 2000
- Manfred Hochwald, Deutsche Welthungerhilfe, Sprecher Ländergruppe Zentralamerika und Karibik: Bonn, 24. Oktober 1999, 17. August 2000 und 23. April 2001
- Detlef Kehrmann, GOPA-HIDROC, Koordinator Basisinfrastrukturprogramm KfW-FONAPAZ: Salamá (Baja Verapaz), 9. Mai 2000

- Christian Tomuschat, Humboldt-Universität Berlin, Prof. für Völkerrecht und ehemaliger Vorsitzender der „Comisión para el Esclarecimiento Histórico“ (CEH) für Guatemala: Telefoninterview, 9. November 2000
- Dr. Peter Fischer-Bollin, Konrad-Adenauer-Stiftung, Repräsentant Guatemala: Guatemala-Stadt, 28. März 2000
- Eckhard Finsterer, Misereor, Referent Mexiko, Guatemala und Nicaragua: Aachen, 20. Dezember 2000
- Heinz Oelers, Misereor, ehem. Referent Guatemala: Aachen, 4. Mai 1999

3) Multilaterale und supranationale Organisationen:

- Orlando Flores López, Nationaler Co-Direktor „Programa de Desarrollo Rural en Baja Verapaz/Proyecto Tezulutlán (EU)“: Salamá (Baja Verapaz), 10. Mai 2000
- Olivier Lévy, Regionaler Koordinator „Programa de Ayuda a Poblaciones Desarraigadas/Programa de Apoyo a la Rehabilitación y Reconstrucción Unión Europea“ (EU): Guatemala-Stadt, 31. März 2000
- Anna Cecilia McInnis, Interamerikanische Entwicklungsbank, Sektorspezialistin Sozialfonds: Guatemala-Stadt, 17. Stadt 2000
- Anabel Morales, MINUGUA, Abteilung Wiedereingliederung und Demobilisierung, Zentrale in Guatemala: Guatemala-Stadt, 4. Mai 2000
- John Ramirez, MINUGUA, Abteilung Wiederansiedlung und Wiedereingliederung, regionales Büro Guatemala: Guatemala-Stadt, 30. April 2000
- Christina María Elich, UNDP (Guatemala), Abteilung für Wiedereingliederung und Demobilisierung: Guatemala-Stadt, 26. April 2000
- Felipe Camargo, UNHCR, Leiter für Guatemala: Guatemala-Stadt, 31. März 2000
- Emmanuel Gignac, UNHCR, Koordinator des Integrationsprogramms in Chiapas, Mexiko: Comitán (Chiapas), 19. Mai 2000
- Marlene Pozos, UNHCR, Leiterin des regionalen Büros in Campeche, Mexiko: Ciudad de Campeche (Campeche), 6. März 2000
- Mario Marroquin Rivera, Weltbank, Spezialist für soziale Entwicklung und Zivilgesellschaft: Guatemala-Stadt, 7. April 2000

4) Guatemaltekische Regierungsinstitutionen:

- Marco Antonio Curuchich Mux, CONTIERRA, Technische Abteilung: Guatemala-Stadt, 23. Mai 2000
- Antonio Mosquera, CTEAR, Exekutivdirektor: Guatemala-Stadt, 17. April 2000
- Jorge Aquino, FIS, Leiter des Geschäftsbereichs Evaluation, Projektbegleitung, Nachbetreuung: Guatemala-Stadt, 8. Mai 2000
- Gina España, FIS, Leiterin des Unterbereichs Begleitung sozialer Projekte im Geschäftsbereich Evaluation, Projektbegleitung, Nachbetreuung: Guatemala-Stadt, 24. Mai 2000
- Ana Liseth Juárez E., FIS, Leiterin des Geschäftsbereichs Erziehung: Guatemala-Stadt, 12. April 2000
- Marina Sagastume, FIS, Geschäftsbereich Internationale Zusammenarbeit: Guatemala-Stadt, 2. Mai 2000
- Hector Olivár, FONAPAZ, Koordinator des Bereichs produktive Projekte: Guatemala-Stadt, 7. April 2000
- Fabian Xitumul, FONAPAZ, Regionaler Koordinator Baja Verapaz: Salamá (Baja Verapaz), 9. Mai 2000
- Walter Hernandez, FONTIERRAS, Leiter der juristischen Abteilung: Guatemala-Stadt, 22. Mai 2000
- Miriam Irene Castañeda A., PRONADE, Nationale Programmdirektorin: Guatemala-Stadt, 25. April 2000
- Julia Artiga M., SEPAZ, Geschäftsführerin der Abteilung für Versöhnung: Guatemala-Stadt, 17. April 2000

5) Mexikanische Regierungsinstitutionen:

- Fabrizio Emir Díaz Alcázar, COMAR, Subdelegierter des Bundesstaats Campeche, Mexiko: Ciudad de Campeche (Campeche), 17. März 2000
- Manuel Jesús Santini, COMAR, Offizieller Delegierter des Bundesstaats Campeche, Mexiko: Ciudad de Campeche (Campeche), 17. März 2000
- Claudio Ariel Ramos Koprivitza, COMAR, Subdelegierter des Bundesstaats Chiapas, Mexiko: Comitán (Chiapas), 19. Mai 2000
- Armando R. Rincón Ruíz, COMAR, Offizieller Delegierter des Bundesstaats Quintana Roo, Mexiko: Chetumal (Quintana Roo), 23. März 2000

6) Guatemaltekische Nichtregierungsorganisationen / Zivilgesellschaft:

- Carlos Mondejo Lopez, ACPD, Vorstandsmitglied: Guatemala-Stadt, 7. April 2000
- Antonio Sandobal, ARDIGUA, Vorstandsmitglied: Guatemala-Stadt, 7. April 2000
- Eduardo Aguirre, ASIES, ehemaliger Vermittler zwischen der Guerilla und der guatemaltekischen Regierung: Guatemala-Stadt, 26. April 2000
- Rolando Cabrera, CCPP, Mitarbeiter: Guatemala-Stadt, 28. April 2000
- Carla Valentina, CONDEG, Abteilung Verhandlung und Kauf von Land: Guatemala-Stadt, 6. Mai 2000
- William Cajer, CONFREGUA, Mitarbeiter: Guatemala-Stadt, 7. Mai 2000
- Gregorio Cuyuch, CPR-Sierra, Koordinator des Büros Guatemala: Guatemala-Stadt, 22. Mai 2000
- Ciro Rivas, FEDECOAG, Leiter des regionalen Büros in Machaquila (Petén): Machaquila, 24. Januar 2000
- Rolando Pinelo, Guillermo-Toriello-Stiftung, Vizepräsident und Koordinator des Büros in Guatemala-City: Guatemala-Stadt, 13. Mai 2000.
- Mario Mejía, Vorsitzender der Genossenschaft „Machaquila“ und regionaler Koordinator des Berufsbildungsprogramms für die vertriebene Bevölkerung im Petén: Poptún (Petén), 5. März 2000
- Alejandro Sanchez, Myrna-Mack-Stiftung, Mitarbeiter: Guatemala-Stadt, 28. April 2000.
- Claudia Véronica Agreda Ajqui, ODHAG, Wissenschaftliche Mitarbeiterin: Guatemala-Stadt, 4. Mai 2000.
- Eduardo de León, Rigoberta-Menchú-Stiftung, Projektmanager: Guatemala-Stadt, 5. Mai 2000.
- Miguel von Hoegen, Universidad Rafael Landívar, Direktor des „Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales“: Guatemala-Stadt, 8. Mai 2000.

7) Andere Interviews:

Es wurden weitere Interviews und Gespräche insbesondere in den Siedlungen von zurückgekehrten Flüchtlingen in verschiedenen Landesteilen Guatemalas und in den Siedlungen von guatemaltekischen Flüchtlingen im Südosten Mexikos durchgeführt, die an dieser Stelle jedoch nicht aufgeführt werden können.

Bibliographie

A) Dokumentation untersuchter Projekte

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ):

Esau, Karl Heinz/Rössner, Volker: Evaluierung des Vorhabens „Lokales Siedlungsprogramm und Integration von Flüchtlingen aus Guatemala in Quintana Roo, Mexiko“, Februar 1991.

BMZ: Länderkonzept Guatemala, Bonn Oktober 1999.

BMZ: Projektübersicht Guatemala, Bonn November 2000.

Collectif d'échanges pour la technologie appropriée (COTA): Evaluación de la línea presupuestaria „Ayuda a las Poblaciones Desarraigadas en los Países ALA 1997-1999“ (Reglamento del Consejo 443/97). Informe de Misión Guatemala y Mexico, Brüssel Juni 2000.

Comisión de las Comunidades Europeas: Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva de los Refugiados Guatemaltecos en los Estados de Campeche y Quintana Roo, März 2000.

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), Delegación Estatal Quintana Roo: Coordinación de Naturalización y Distribución de Tierras, Chetumal März 2000.

COMAR, Delegación Campeche: Información General de los poblados de asimilados guatemaltecos en Campeche, Campeche März 2000.

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ): Projektspiegel – Guatemala, Eschborn November 2000.

Deutsche Welthungerhilfe (DWHH): Projektvorlagen „Wiederansiedlung von guatemaltekischen Flüchtlingsfamilien“, Bonn 1994 und 1997.

Federación de Cooperativas Agrícolas de Guatemala (FEDECOAG): Proyecto Desarrollo Cooperativo y Reinserción de Refugiados en el departamento de El Petén. „FEDECOAG enfrentando el siglo XXI“, Guatemala-Stadt 1993.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW): Finanzielle Zusammenarbeit mit Guatemala. Den Frieden festigen, Frankfurt a. M. Juli 1998.

KfW: Finanzielle Zusammenarbeit mit Guatemala – Übersicht, Frankfurt a. M. 2000.

KfW: Programmprüfungsberichte und Fortschrittskontrollberichte zu verschiedenen Projekten, Frankfurt a. M. o. J.

PRONADE: Propuesta de Financiamiento, Guatemala-Stadt April 1997.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): Vocational Skills Training for Guatemalan Refugees in Quintana Roo and Campeche/Mexico, 1997 Progress Report.

B) Beschlüsse und Debatten des Deutschen Bundestages

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hermann Gröhe, Monika Brudlewsky, Dr. Heiner Geißler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU („Politische Entwicklung in Guatemala“ – Drucksache 14/5294 –), 28. Februar 2001, in: Bundestagsdrucksache 14/5431.

Debatte zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, 213. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. Januar 1998, in: Das Parlament Nr. 5 (23.1.1998), S. 7-10.

Der entwicklungspolitische Beitrag zur Lösung von Weltflüchtlingsproblemen, 27. Januar 1989, in: Bundestagsdrucksache 11/3455.

Entwicklungspolitische Maßnahmen zur Minderung der Asyl- und Flüchtlingsprobleme, 14. Januar 1993, in: Bundestagsdrucksache 12/2726.

Regierungserklärung und Debatte zum Thema Entwicklungspolitik, 106. Sitzung des Deutschen Bundestages am 19. Mai 2000, in: Das Parlament Nr. 22-23 (26.5/2.6.2000), S. 7-9.

Literatur:

Aguayo, Sergio/Christensen, Hanne/O'Dogherty, Lara/Varesse, Stefano: Los refugiados Guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo – condiciones sociales y culturales, Mexiko 1989.

Aguilera Peralta, Gabriel/Romero Imery, Jorge: La contrainsurgencia rural en Guatemala (Instituto Centroamericana de Documentación e Investigación Social), San José (Costa Rica) 1985.

Allebrand, Rainer (Hg.): Die Erben der Maya: Indianischer Aufbruch in Guatemala, Unkel/Rhein, Bad Honnef 1997.

Amin, Samir: Accumulation on a World Scale: A Critique of the Theory of Underdevelopment, New York 1974.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES): La Cultura Democrática de los Guatemaltecos, Revista ASIES 2/2000.

Bastos, Santiago/Camus, Manuela: Sombras de una batalla. Los desplazados por la violencia en la Ciudad de Guatemala (FLACSO), Guatemala 1994.

Berger, Susan A.: Political and Agrarian Development in Guatemala, Boulder (Colorado) 1992.

- Berliner Institut für vergleichende Sozialforschung (Hg.):** Weltflüchtlingsbericht. Ein Handbuch zu Fluchtursachen und Asyl, Bevölkerungsbewegungen und Entwicklungspolitik, Berlin 1995.
- Bischöfliches Hilfswerk Misereor (Hg.):** Guatemala: Nie wieder – Nunca más. Bericht des Interdiözesanen Projekts Wiedergewinnung der geschichtlichen Wahrheit, Aachen 1998.
- Blaschke, Jochen:** Flucht und Entwicklung in Osteuropa, in: Blaschke, Jochen/Germershausen, Andreas (Hg.): Sozialwissenschaftliche Studien über das Weltflüchtlingsproblem, Bd. 1, Berlin 1992, S. 101-168.
- Blaschke, Jochen:** Findings from aid and co-operation programmes and their effects on migration: measures taken and new prospects, Migration and International Cooperation: Challenges for OECD Countries, Conference Organised by the OECD, Canada and Spain, Madrid, 29.-31. März 1993, Paris 1993.
- Borjas, George J.:** Economic theory and international migration, in: International Migration Review 23 (1989), S. 457-485.
- Braun, Gerald/Topan, Angelina:** Internationale Migration. Ihre Folgen für die Ursprungsländer und die Ansätze eines Migrationsregimes, Sankt Augustin Dezember 1998.
- Brunner, Markus:** Weltmarkt, Intervention und Ökologie: Wirtschaftsmigration in Guatemala, in: Journal für Entwicklungspolitik 9 (2/1993), S. 123-136.
- Bundesministerium des Inneren (BMI) [Hg.]:** Flüchtlingskonzeption der Bundesrepublik Deutschland. Ansätze für eine ressortübergreifende Politik, Bonn 1990.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) [Hg.]:** Memorandum zur Weltflüchtlingsproblematik. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bonn 1989.
- BMZ (Hg.):** Rede von Bundesminister Carl-Dieter Spranger vor der Bundespressekonferenz über „Neue politische Kriterien des BMZ“ (10.10.1991), Bonn 1991.
- BMZ (Hg.):** Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1994, Bonn 1993.
- BMZ (Hg.):** Konzept Flüchtlingspolitik im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (BMZ aktuell 040), Bonn 1994.
- BMZ (Hg.):** Migration und Entwicklungszusammenarbeit. Eine Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ aktuell), Bonn 1994 und akt. Fassung (BMZ aktuell 099) Bonn 1999.
- BMZ (Hg.):** Entwicklungsorientierte Nothilfe des BMZ (BMZ aktuell 065), Bonn 1996.
- BMZ (Hg.):** Entwicklungszusammenarbeit und Krisenvorbeugung (BMZ aktuell 079), Bonn 1997.

- BMZ (Hg.):** Förderung der Menschenrechte, eine Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit (BMZ aktuell 090), Bonn 1998.
- BMZ (Hg.):** Konzept zur Entwicklungszusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika (BMZ aktuell 073), Bonn 1999.
- BMZ (Hg.):** Die Bedeutung sozialer Menschenrechte für die Entwicklungszusammenarbeit. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ aktuell 100), Bonn 1999.
- BMZ (Hg.):** Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2000, Berlin 2000.
- BMZ (Hg.):** Lateinamerika-Konzept (BMZ Konzepte 109), Bonn, Berlin April 2000.
- Burkholder, Mark A./Johnson, Lyman J.:** Colonial Latin America (3. Aufl.), New York 1997.
- Cardoso, Fernando H./Faletto, Enzo:** Dependencia y Desarrollo en América Latina, Siglo XXI, Mexico 1969.
- Castles, Stephen/Miller, Mark J.:** The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World, New York 1998.
- Clay, Jason W.:** Guatemalan Refugees in Mexico: An Introduction, in: Cultural Survival Quarterly 8 (3/1984), S. 46-49.
- Comisión Especial de Incorporación:** Informe Final de la Comisión Especial de Incorporación (CEI), Guatemala 1998.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH):** Guatemala – Memoria del silencio, 12 Bände, Guatemala 1999; auch im Internet unter: < <http://www.hrddata.aaas.org//ceh> > (30.03.2001).
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH):** Guatemala – Memoria del silencio. Conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Guatemala 1999.
- Dawson, Frank G.:** Labor Legislation and Social Integration in Guatemala, 1871-1944, in: American Journal of Contemporary Law 14 (1965), S. 124-142.
- Dehdashti, Rexane:** Prävention von Fluchtbewegungen. Die internationale Diskussion und die Entwicklung von Frühwarnsystemen, Berlin 1996.
- Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN):** Weltbevölkerungsbericht 1993 (UNFPA). Das Individuum und die Welt. Bevölkerung, Migration und Entwicklung in den neunziger Jahren, Bonn 1993.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Hg.):** Guatemala. Analysen und Überlegungen zu einer armutsorientierten Entwicklungspolitik, Rossdorf 1995.

- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Hg.):** Entwicklungsorientierte Nothilfe (EON), Arbeitskonzept der GTZ, Eschborn 1998.
- Ejército de Guatemala:** Plan nacional de seguridad y desarrollo. PNSD-01-82, Ciudad de Guatemala 1982.
- Ejército de Guatemala:** Las patrullas de autodefensa civil: La respuesta popular al proceso de integración socio-económico-político en la Guatemala actual, Guatemala 1984.
- Ejército de Guatemala:** Polos de Desarrollo, Guatemala 1984.
- Fischer-Bollin, Peter:** Der Populismus siegt auch in Guatemala. Die allgemeinen Wahlen vom 7. November und 26. Dezember 1999, in: KAS-Auslandsinformationen 16 (1/2000).
- Fondo de Inversión Social (FIS):** Manual de Operaciones (en revisión), Ciudad de Guatemala August 1998.
- FIS:** Memoria de Labores 1999, Ciudad de Guatemala o. J.
- FIS:** Marco Conceptual e Institucional del Fondo de Inversión Social – FIS –, Ciudad de Guatemala April 2000.
- Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ):** Restaurando el tejido de la paz. FONAPAZ 1992-1996, Guatemala o. J.
- FONAPAZ:** Nuestra labor en 1997, Guatemala o. J.
- FONAPAZ:** Obras, no palabras. Nuestra labor 1996-1999, Guatemala o. J.
- Frank, Andre Gundre:** Capitalism and Underdevelopment in Latin America, New York 1969.
- Freedom House:**
< <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2000/countryratings/guatemala.htm> >
(15.07.2001).
- Friedland, Joan/Rodriguez y Rodriguez, Jesús:** Seeking Safe Ground: The Legal Situation of Central American Refugees in Mexico (Mexico-U.S. Law Institute), San Diego 1987.
- Goss, Jon D./Lindquist, Bruce:** Conceptualizing International Labour Migration: A Structuration Perspective, in: International Migration Review 29 (2/1995).
- Guatemaltekkische Kirche im Exil u.a. (Hg.):** Aufstandsbekämpfung in Guatemala. Demokratisierung als Waffe des Militärs, Stuttgart 1991.
- Hamilton, Nora/Stoltz Chinchilla, Norma:** Central American Migration: A Framework for Analysis, in: Latin American Research Review 26 (1/1991), S. 75-110.
- Hampton, Janie (Hg.):** Internally Displaced People. A Global Survey, Oxford 1998.
- Han, Petrus:** Soziologie der Migration – Erklärungsmodelle, Fakten, Politische Konsequenzen, Perspektiven, Stuttgart 2000.

- Harris, J. R./Todaro, Michael P.:** Migration, unemployment and development: A two-sector analysis, in: *American Economic Review* 60 (1970), S. 126-142.
- Hartigan, Kevin:** Matching humanitarian norms with cold, hard interests: the making of refugee policies in Mexico and Honduras, 1980-1989, in: *International Organization* 40 (3/1992), S. 709-730.
- Heer, David M.:** International Migration, in: Borgatta, Edgar F./Borgatta, Marie L. (Hg.): *Encyclopedia of Sociology*, New York 1992, S. 984-990.
- Holtz, Uwe (Hg.):** Probleme der Entwicklungspolitik, Bonn 1997.
- Holtz, Uwe:** Entwicklungspolitik – Bilanz und Herausforderungen, in: Kaiser, Karl/Schwarz, Hans-Peter (Hg.): *Weltpolitik im neuen Jahrhundert*, Bonn 2000.
- Holtz, Uwe:** Nachhaltigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit, in: Fahrenhorst, Brigitte/Musto, Stefan (Hg.): *Grenzenlos – Kommunikation, Kooperation, Entwicklung* (SID-Berlin-Berichte, Nr. 13), Berlin 2000, S. 54-60.
- Human Rights Watch:** Human Rights Watch World Report 2001: Guatemala – Human Rights Developments, in: <http://www.hrw.org/wr2kl/americas/guatemala.html> (31.01.01).
- Husa, Karl/Parnreiter, Christof/Stacher, Irene (Hg.):** Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?, Frankfurt a. M., Wien 2000.
- Instancia Mediadora – GRICAR:** El proceso de retorno de los refugiados guatemaltecos. Una visión desde la mesa de negociación, Guatemala 1999.
- International Labour Organisation (ILO)/United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR):** Joint ILO/UNHCR Meeting on International Aid as a Means to Reduce the Need for Emigration, Informal Summary Record, Genf 1992.
- ILO:** ODA as a Means to Reduce Economic and Social Emigration Pressure, in: ILO/UNHCR: Joint ILO/UNHCR Meeting on International Aid as a Means to Reduce the Need for Emigration, Informal Summary Record, Genf 1992.
- ILO:** Press Release ILO/00/02, in:
< <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/pr/2000/2.htm> > (13.02.2001).
- International Organisation for Migration (IOM) [Hg.]:** Migration and Development, Report on the Seminar, Tenth IOM Seminar on Migration, 15.-17. September 1992, Genf 1992.
- Inter Nationes:** Hilfe für Flüchtlinge – Zukunft für die Heimatländer. Ein Entwicklungskonzept der deutschen Bundesregierung, Basis-Info 7–1998/Entwicklungspolitik.
- Jonas, Susanne:** The Battle for Guatemala. Rebels, Death Squads and U.S. Power, Boulder (Colorado) 1991.

- Karlen, Stefan:** „Paz, Progreso, Justicia y Honradez“. Das Ubico-Regime in Guatemala 1931-1944, Stuttgart 1991.
- Karsten, Detlev:** Entwicklung von unten, in: Holtz, Uwe (Hg.): Probleme der Entwicklungspolitik, Bonn 1997, S. 117-138.
- Katsch, Volker/Freiberg-Strauß, Jörg:** Die Sozialfonds der Weltbank. Ein geeignetes Instrument der Armutsbekämpfung?, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z) 37 (5-6/1996), S. 146-148.
- Kennedy, Paul:** In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert, Frankfurt a. M. 1993.
- Kerll, Horst-Wolfram:** Flüchtlingsverwaltung oder Flüchtlingspolitik? Zur Notwendigkeit einer umfassenden Herangehensweise, in: Vereinte Nationen 37 (5/1989), S. 155-161.
- Klingebiel, Stephan:** Beiträge der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Verminderung der internationalen Flüchtlings- und Migrationsproblematik. Diskussions- und Erfahrungsstand (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik), Berlin 1994.
- Kunz, E.F.:** The Refugee in Flight. Kinetic Models and Forms of Displacement, in: Cohen, Robin (Hg.): Theories of Migration, Cheltenham (UK), Brookfield (US) 1996, S. 61-82.
- Lee, Everett S.:** A Theory of Migration, in: Cohen, Robin (Hg.): Theories of Migration, Cheltenham (UK), Brookfield (US) 1996, S. 15-24.
- Lewis, Arthur W.:** Economic development with unlimited supply of labor, in: Manchester School of Economic and Social Studies 22 (1954), S. 139-191.
- Long, Daniel M.:** The return of Guatemalan refugees in Mexico: information and analysis of the current reality with a view to the future, o. O. März 1998.
- Longino Jr., Charles F.:** Internal Migration, in: Borgatta, Edgar F./Borgatta, Marie L. (Hg.): Encyclopedia of Sociology, New York 1992, S. 974-980.
- Massey, Douglas S.:** International migration and economic development in comparative perspective, in: Population and Development Review 14 (1989), S. 383-414.
- Massey, Douglas S./Arango, Joaquín/Hugo, Graeme/Kouaouci, Ali/Pellegrino, Adela/Taylor, Edward J.:** Theories of International Migration: A Review and Appraisal, in: Cohen, Robin (Hg.): Theories of Migration, Cheltenham (UK), Brookfield (US) 1996, S. 431-466.
- Massey, Douglas S.:** Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium, Oxford 1998.
- McCreery, David Jameson Jr.:** Debt Servitude in Rural Guatemala, 1876-1936, in: Hispanic American Historical Review 63 (4/1983), S. 735-759.

- Meissner, Doris/Hormats, Robert D./Walter, Antonio G./Ogata, Shijuro (Hg.):** Internationale Migration. Herausforderungen einer neuen Ära (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik), Bonn 1993.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA):** Cuarto Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala, Ciudad de Guatemala, November 1999.
- MINUGUA:** Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala, Ciudad de Guatemala, September 2000.
- MINUGUA:** Undécimo Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, Ciudad de Guatemala, September 2000.
- Molkentin, Gudrun:** Ansatzpunkte für Friedenskonsolidierung in Guatemala. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung mit Schwerpunkt auf der lokalen Ebene (Forschungsbericht des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), Bonn 2000.
- Neue Kriterien werden konkret angewandt.** Interview mit Entwicklungsminister Carl-Dieter Spranger, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z) 33 (5/1992), S. 20-21.
- Nohlen, Dieter (Hg.):** Lexikon Dritte Welt – Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen, 10. Aufl., Reinbek bei Hamburg 1998.
- Nuhn, Helmut:** „Altlasten“ des Krieges: Vertreibung, Flucht und Wiederansiedlung als Folge militanter Konflikte in Zentralamerika, in: Bendel, Petra (Hg.): Zentralamerika: Frieden – Demokratie – Entwicklung? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den 90er Jahren, Frankfurt a. M. 1993.
- Nuscheler, Franz:** Internationale Migration. Ein Hauptproblem für Global Governance (Report 9/1994 des Instituts für Entwicklung und Frieden), Duisburg 1994.
- Nuscheler, Franz:** Internationale Migration – Flucht und Asyl, Opladen 1995.
- Nuscheler, Franz:** Krisenreaktion statt Krisenprävention. Kapitulierte die Entwicklungspolitik vor dem Migrationsproblem?, in: Zeitschrift für Kulturaustausch 45 (1/1995), S. 20-24.
- Nuscheler, Franz:** Migration und Entwicklungspolitik, in: Holtz, Uwe (Hg.): Probleme der Entwicklungspolitik, Bonn 1997, S. 223-238.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) [Hg.]:** Guiding Principles on Internal Displacement, in: < http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html > (15.01.2001).

- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG) [Hg.]:** Informe Proyecto Interdiocesano de Recuperación de Memoria Histórica: Guatemala – Nunca Más (4 Bde.), Guatemala 1998.
- ODHAG (Hg.):** Guatemala: Nunca Más: Impactos de la Violencia (Bd.1), Guatemala 1998.
- ODHAG (Hg.):** Guatemala: Nunca Más: Víctimas del Conflicto (Bd. 4), Guatemala 1998.
- ODHAG (Hg.):** Memoria, Verdad y Esperanza. Versión popular del Informe REMHI: Guatemala: Nunca Más, Guatemala 2000.
- ONU (Sistema de las Naciones Unidas):** Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano: Guatemala: El Rostro Rural del Desarrollo Humano, Guatemala 1999.
- ONU:** Población y Migración en el Area Rural (Cuadernos de Desarrollo Humano), Guatemala 1999.
- ONU:** Informe de Desarrollo Humano: Guatemala: La Fuerza Incluyente del Desarrollo Humano, Guatemala 2000.
- Opitz, Peter J. (Hg.):** Der globale Marsch. Flucht und Migration als Weltproblem, München 1997.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) [Hg.]:** Development Challenges, Development Co-operation and Migration, Development Co-operation Directorate, Paris 1993.
- OECD (Hg.):** Migration and Development, New Partnerships for Co-operation, Paris 1994.
- OECD (Hg.):** Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 1994-1998, Paris 2000.
- Oualalou, Fathalla:** International aid to offset the ban on immigration to Europe (ILO), Genf 1992.
- Palencia, Tania:** Sind Sozialfonds ein Instrument der Armutsbekämpfung?, in: Arbeitskreis Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe (AKA): Weltbankpolitik und Armutsbekämpfung. Das Konzept der Sozialfonds in Zentralamerika (Dokumentation des Fachkolloquiums vom 21. und 22. Februar 1996 in Bonn), Bonn 1997, S. 21-25.
- Parnreiter, Christof/Novy, Andreas/Fischer, Karin (Hg.):** Migration: Symbol, Folge und Triebkraft von globaler Integration. Erfahrungen aus Zentralamerika, in: Globalisierung und Peripherie. Umstrukturierungen in Lateinamerika, Afrika und Asien (HSK 14), Frankfurt a. M., Wien 1999, S. 129-150.
- Parnreiter, Christof:** Theorien und Forschungsansätze zu Migration, in: Husa, Karl / Parnreiter, Christof/Stacher, Irene (Hg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?, Frankfurt a. M., Wien 2000.

- Petersen, William:** A General Typology of Migration, in: American Sociological Review 23 (1/1958), S. 256-266.
- Portes, Alejandro / Walton, John:** Labor, Class and the International System, New York 1981.
- Pries, Ludger (Hg.):** Transnationale Migration. Soziale Welt, Sonderband 12, Baden-Baden 1997.
- Psacharopoulos, Georges / Patrinos H. A. (Hg.):** Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis (World Bank), Washington D.C. 1994.
- Rheims, Birgit:** Migration und Flucht, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.): Globale Trends 1998. Fakten, Analysen, Prognosen, Frankfurt a. M. 1997.
- Richmond, Anthony H.:** Sociological Theories of International Migration: The Case of Refugees, in: Cohen, Robin (Hg.): The Sociology of Migration, Cheltenham (UK), Brookfield (US) 1996.
- Riek, Götz-Achim:** Migration. Eine Begriffsbestimmung, in: Zeitschrift für Kulturaustausch 45 (1/1995), S. 18-19.
- Rincón Ruiz, Armando (Delegado Estatal de la COMAR en Quintana Roo):** El Proceso de Integración de los Refugiados Guatemaltecos en Quintana Roo, o. O. März 2000.
- Santana Cardoso, Ciro Flamarion:** Historia económica del café en Céntróamerica (siglo xix): estudio comparativo, in: Estudios Sociales Centroamericanos 4 (10/1975), S. 9-55.
- Sassen, Saskia:** The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow, Cambridge 1988.
- Schirmer, Jennifer:** Las intimidaciones del proyecto político de los militares en Guatemala (FLACSO), Guatemala 1999.
- Schulz, Christiane:** Guatemala: Erinnerung an das Schweigen – die Schwierigkeiten der Vergangenheitsbewältigung, in: Brennpunkt Lateinamerika (6/1999).
- Smith, Carol A. (Hg.):** Guatemalan Indians and the State: 1540-1988, Austin 1990.
- Stanton Russel, Sharon / Teitelbaum, Michael:** International Migration and International Trade, Washington D.C. 1992.
- Stark, Oded / Bloom, David E.:** The new economics of labor migration, in: American Economic Review 75 (1985), S. 173-178.
- Stark, Oded:** The Migration of Labour, Cambridge 1991.
- Steinacker, Karl:** Flüchtlingskrisen – Möglichkeiten und Grenzen von Entwicklungszusammenarbeit (Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 103), Köln 1992.

- Sterr, Albert:** Guatemala: Lautloser Aufstand im Land der Maya. Interviews, Analysen, Reportagen, Köln 1994.
- Stuckey, Barbara / Fay, Margaret:** Produktion, Reproduktion und Zerstörung billiger Arbeitskraft: Ländliche Subsistenz, Migration und Urbanisierung, in: Starnberger Studien 4, Frankfurt a. M. 1980, S. 126-168.
- Tapinos, Georges:** Can International Cooperation be an Alternative to the Emigration of Workers?, in: OECD (Hg.): The Changing Course of International Migration, Report 'International Conference on Migration', Rom, 13.-15. März 1991, Paris 1993.
- Tetzlaff, Rainer (Hg.):** Menschenrechte und Entwicklung, Bonn 1993.
- Thesing, Josef:** Frieden in Guatemala, in: KAS-Auslandsinformationen 13 (1/1997), S. 20-41.
- Thesing, Josef:** La democracia en Guatemala (Cuadernos de Temas y Documentos de Debate No. 2, INCEP), Mai 1999.
- Todaro, Michael P.:** A model of labor migration and urban unemployment in less-developed countries, in: American Economic Review 59 (1969), S. 138-148.
- Tomuschat, Christian:** Friedenssicherung durch Wahrheitsfindung. Die Kommission zur Aufklärung der Vergangenheit in Guatemala, in: Vereinte Nationen 47 (1999), S. 192-199.
- Tomuschat, Christian:** Eine Wahrheitskommission – und was dann? Guatemalas schwieriger Weg zum inneren Frieden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. Juli 2000.
- Transparency International:** < <http://www.gwdg.de/~uwwv/icr.htm> > (15.07.2001).
- United Nations Development Programme (UNDP):** Human Development Report 1999. Globalization with a Human Face, New York/Oxford 1999.
- UNDP:** Human Development Report 2000. Human Rights and Human Development, New York/Oxford 2000.
- UNDP:** Human Development Report 2001. Making New Technologies Work for Human Development, in: < <http://www.undp.org/hdr2001> > (18.07.2001).
- UN Doc. A/35/242,** 25.9.1980. International Co-operation to Avert New Flows of Refugees. Letter Dated 24. September 1980 from the Vice-Chancellor and Minister of Foreign Affairs of the Federal Republic of Germany to the Secretary-General.
- UN Doc. 36/582,** 23.10.1981. International Co-operation to Avert New Flows of Refugees. Report of the Secretary-General. Observations Received from Governments.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) [Hg.]:** The State of the World's Refugees. The Challenge of Protection, New York 1993.

- UNHCR (Hg.):** Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt. UNHCR-Report 1997-98, Bonn 1997.
- UNHCR (Hg.):** Guatemala – going back home, o. O. Juli 1999.
- UNHCR (Hg.):** Flüchtlinge Nr. 4/Dezember 1999.
- UNHCR (Hg.):** Flüchtlinge Nr. 3/September - Oktober 2000.
- UNHCR:** Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, in:
 < http://unhcr.ch/refworld/legal/instrume/asylum/cart_spa.htm > (11.04.2001).
- UNHCR (Hg.):** The State of the World's Refugees 2000 – Fifty Years of Humanitarian Action, in: < <http://www.unhcr/sowr2000/toc2.htm> > (11.04.2001).
- UNHCR:** < <http://www.unhcr.ch/statist/2000provisional/tab01.pdf> > (20.06.2001).
- UNHCR:** Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951 („Abkommen zur Rechtsstellung der Flüchtlinge“), in:
 < <http://www.unhcr.ch/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/1951eng.pdf> > (27.06.2001)
- UNHCR:** Protocol relating to the Status of Refugees of 31 January 1967 („Protokoll zur Rechtsstellung der Flüchtlinge“), in:
 < <http://www.unhcr.ch/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/proteng.pdf> > (27.06.2001).
- UN-Resolution 35/124** vom 11.12. 1980, in: Vereinte Nationen 30 (2/1982), S. 72.
- UN-Resolution 36/148** vom 16.12. 1981, in: Vereinte Nationen 30 (2/1982), S. 72-73.
- Universidad Rafael Landívar/Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA)[Hg.]:** Acuerdos de Paz, Guatemala 1997.
- Valencia, Elicer:** Guatemalan Refugees in Mexico, 1980-1984 (Americas Watch Committee), New York 1984.
- Wallerstein, Immanuel:** The Modern World System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century, New York 1974.
- Wöhlcke, Manfred:** Sicherheitsrisiken aus Umweltveränderungen (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-AP2977), Ebenhausen/Isartal, Oktober 1996.
- Wollny, Hans:** Flüchtlinge und Vertriebene in Mittelamerika – Situation und Perspektiven, in: Sevilla, Rafael/Torres Rivas, Edelberto (Hg.): Mittelamerika – Abschied von der Revolution?, Unkel/Rhein, Bad Honnef 1995.
- Woodward, Ralph Lee:** Central America: A Nation Divided (2. Aufl.), New York 1985.
- Worby, Paula:** Lessons learned from UNHCR's involvement in the Guatemalan refugee repatriation and reintegration programme (1987-1999), o. O. Dezember 1999.
- World Bank:** Guatemala: Expenditure Reform in a Post-Conflict Country (Report No. 19617-GU), o. O. Februar 2000.
- World Bank:** World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty, Washington D.C. 2000.

- Yurrita E., Manuel Roberto:** Agricultura, in: Historia General de Guatemala (Bd. 6), 1997.
- Zolberg, Aristide R./Suhrke, Astri/Aguayo, Sergio:** International Factors in the Formation of Refugee Movements, in: International Migration Review 20 (2/1986), S. 151-169.
- Zolberg, Aristide R./Suhrke, Astri/Aguayo, Sergio:** Escape from Violence. Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World, New York, Oxford 1989.